



UNODC

Управление Организации Объединенных Наций
по наркотикам и преступности



Часто задаваемые вопросы о
**международно-правовых
аспектах борьбы с терроризмом**

УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО НАРКОТИКАМ И ПРЕСТУПНОСТИ
Вена

**Часто задаваемые вопросы
о международно-правовых аспектах
борьбы с терроризмом**



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк, 2009 год

Выражение признательности

Настоящее Руководство было составлено на материалах, подготовленных Сюзи Алегре, консультантом Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК).

Публикация стала возможной благодаря добровольным взносам в Глобальный проект ЮНОДК по укреплению правового режима борьбы с терроризмом следующих стран: Австрии, Бельгии, Германии, Греции, Дании, Испании, Италии, Канады, Колумбии, Лихтенштейна, Монако, Нидерландов, Новой Зеландии, Норвегии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Турции, Франции, Швейцарии, Швеции и Японии.

Документ официально не редактировался.

Используемые в настоящем документе названия и формулировки не означают выражения какого-либо мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района либо их властей и относительно делимитации их административных или государственных границ.

Предисловие

Цель настоящей публикации – дать краткий обзор широкой международно-правовой базы для деятельности по борьбе с терроризмом. Речь идет о кратком вводном курсе в общие принципы международного права, а также в основы международного уголовного, гуманитарного и беженского права и права прав человека, на которые можно ссылаться в контексте борьбы с терроризмом.

Публикация состоит из пяти разделов:

- Основы международного права
- Международное уголовное право, включая международное сотрудничество в области уголовного правосудия
- Международное право в вопросах применения силы и международное гуманитарное право
- Международное беженское право
- Международное право прав человека.

В начале каждого раздела рассматривается применимость данной области права к борьбе с терроризмом, дается характеристика основных источников этого права и компетентных международных органов, после чего дается краткое описание механики работы аппарата этого права на практике.

Публикация построена таким образом, чтобы дать краткие ответы на многочисленные вопросы по тематике международного права, которые можно часто услышать на учебных практикумах ЮНОДК/СПТ и других мероприятиях, проводимых в рамках технической помощи. Материал написан простым языком и излагает основные понятия международного права, не вдаваясь в углубленный анализ тех сложных дискуссий и споров, которые ведутся вокруг международного права в целом и его применимости к терроризму в частности. Таким образом, публикация не ставит целью в равной степени охватить все аспекты международно-правовой базы борьбы с терроризмом. Отдельные аспекты, которые обычно вызывают наибольшее число вопросов, рассматриваются более подробно. Эта публикация не претендует на академичность, и ее формат – с минимальным числом библиографических ссылок – свидетельствует о ее прикладном, ознакомительном характере. Международному праву и его применению в контексте борьбы с терроризмом посвящены немало публикаций и целая серия углубленных аналитических материалов, подготовленных Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК). Эту публикацию следует рассматривать как отправную точку для более глубокого анализа этой проблематики, который можно найти в ряде других материалов и публикаций ЮНОДК^a.

В силу самого характера этой публикации как общего введения в тему в ней не отражены авторитетные содержательные позиции различных органов и учреждений Организации Объединенных Наций.

^a См. www.unodc.org/unodc/en/terrorism/technical-assistance-tools.html.

Содержание

Предисловие	iii
Сокращения	viii
Введение. Как различные источники международного права трактуют терроризм?.....	1
1. Отдельные вопросы международного права	3
Почему международное право имеет большое значение для борьбы с терроризмом?.....	3
1.1 Источники международного права	3
Что является источником международного права?.....	3
1.1.1 Каковы ключевые элементы права договоров?.....	4
1.1.2 Что такое обычное международное право?	9
1.1.3 Каковы общие принципы права?	11
1.1.4 Субсидиарные источники права – где еще содержится международное право?.....	11
1.1.5 Что подразумевается под "мягким правом"?	13
1.1.6 В чем правовая сила резолюций Совета Безопасности?	14
1.2 Организация Объединенных Наций и борьба с терроризмом	14
1.2.1 Каковы ключевые учреждения Организации Объединенных Наций, принимающие участие в борьбе с терроризмом?.....	14
1.2.2 Каковы ключевые элементы правовой базы Организации Объединенных Наций в области борьбы с терроризмом?	25
1.3 Региональные и субрегиональные меры в ответ на терроризм	35
2. Международное уголовное право, в том числе международное сотрудничество в вопросах уголовного правосудия	37
2.1 Уголовное преследование за <i>delicta juris gentium</i> и терроризм.....	37
2.1.1 Кто может стать объектом преследования за <i>delicta juris gentium</i> ?.....	38
2.1.2 Где можно преследовать за совершение <i>delicta juris gentium</i> ?.....	38
2.1.3 Существует ли в международном уголовном праве квалификация "терроризма" как отдельного вида преступления?	41
2.1.4 Могут ли акты терроризма подпадать под категорию "военных преступлений", "преступлений против человечности" или "геноцид"?	41

2.2	Международное сотрудничество в вопросах уголовного правосудия и терроризма	44
2.2.1	Юрисдикция: какие обоснования национальные суды могут приводить для наделения себя юрисдикцией в отношении международных преступлений?	44
2.2.2	Выдача преступника: что такое выдача преступника и как она трактуется в международном праве?	45
2.2.3	В чем состоит взаимная правовая помощь и как она трактуется в рамках международного права?	58
3.	Международное право применения силы (<i>jus ad bellum</i>) и международное гуманитарное право (<i>jus in bello</i>)	63
3.1	Право применения силы (<i>jus ad bellum</i>)	63
3.1.1	Может ли терроризм служить оправданием применения силы?	63
3.2	Международное гуманитарное право	64
3.2.1	Какие принципы международного гуманитарного права применимы в контексте борьбы с терроризмом?	64
3.2.2	Что является источником международного гуманитарного права?	65
3.2.3	Кто следит за соблюдением международного гуманитарного права?	66
3.2.4	Когда и где применяется международное гуманитарное право?	66
3.2.5	Какие действия допускаются в соответствии с законами войны?	67
3.2.6	Каковы минимальные гарантии в рамках международного гуманитарного права?	69
3.2.7	Как международное гуманитарное право относится к терроризму?	69
4.	Международное беженское право	71
4.1	Каковы источники международного беженского права и какие аспекты международного беженского права применимы к борьбе с терроризмом?	71
4.2	Как Организация Объединенных Наций решает проблему беженцев?	72
4.3	Кто такой беженец?	72
4.4	Что значит быть беженцем?	73
4.5	Кто не пользуется защитой в рамках Конвенции о беженцах? Исключены ли из сферы ее действия террористы?	73
4.6	Можно ли выслать беженца из страны или вернуть его на родину?	75
4.7	Каким образом политика борьбы с терроризмом может сказываться на беженцах и просителях убежища?	76

5.	Международные нормы прав человека и борьба с терроризмом.....	79
5.1	Источники международного права прав человека.....	79
5.1.1	Каковы источники международного права прав человека?.....	80
5.1.2	Какие права пользуются защитой?	82
5.2	Обеспечение соблюдения прав человека	86
5.2.1	Какая институциональная база существует на международном и региональном уровнях для продвижения и защиты прав человека? ...	86
5.2.2	Какова механика защиты в рамках международных норм по правам человека?.....	90
5.3	Борьба с терроризмом и ее возможные последствия для прав человека.....	95
5.3.1	Каковы возможные последствия борьбы с терроризмом для прав человека?.....	95
6.	Выводы	101

Сокращения

ВКПДМО	Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями
ВКПМД	Венская конвенция о праве международных договоров
ГА ООН	Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
ЕСПЧ	Европейский суд защиты прав человека
ИДКТК	Исполнительный директорат Контртеррористического комитета
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КЛДЖ-ФП	Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КМП	Комиссия международного права
КПП	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
КПП-ФП	Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
КПР	Конвенция о правах ребенка
КПЧ	Комитет по правам человека
КТК	Контртеррористический комитет
МГП	Международное гуманитарное право
МККК	Международный комитет Красного Креста
МКЛРД	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
МКПТМ	Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МПГПП-ФП1	Первый факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах
МПГПП-ФП2	Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни
МПЭСКО	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
МС	Международный Суд
МУС	Международный уголовный суд
МУТБЮ	Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии

МУТР	Международной уголовный трибунал по Руанде
СБ ООН	Совет Безопасности Организации Объединенных Наций
СПТ	Сектор по вопросам предупреждения терроризма
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
ФП-КПР-ВК	Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в военных конфликтах
ФП-КПР-ТД	Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии
ЦГОКМ	Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

Введение. Как различные источники международного права трактуют терроризм?

Мы являемся свидетелями расширения международной нормативно-правовой базы, имеющей прямое отношение к борьбе с терроризмом. Международное право является основой для принятия национальных контртеррористических мер и позволяет государствам налаживать эффективное сотрудничество между собой в деле предупреждения терроризма и борьбы с ним. В эту базу входят как инструменты, регулирующие конкретные аспекты борьбы с терроризмом, так и другие международные инструменты, которые нацелены на установление международного сотрудничества в уголовном правосудии, защиту прав человека или прав беженцев либо на установление законов войны и создают более широкий контекст для контртеррористических мероприятий.

Международное право, которое конкретно занимается проблематикой терроризма, существует в рамках общей структуры международного права, в том числе международного уголовного права, международного гуманитарного права, международного права прав человека и беженского права.

Необходимость рассмотрения деятельности по борьбе с терроризмом в более широком контексте международного права ясно следует из текста резолюций Совета Безопасности Организации Объединенных Наций:

Резолюция 1456 (2003) Совета Безопасности:

[...]

6. Государства должны обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали всем их обязательствам по международному праву, и им следует принять такие меры в соответствии с международным правом, в частности, в области прав человека, беженского права и гуманитарного права;

В следующих ниже главах будут рассмотрены основные принципы международного уголовного права, международного сотрудничества в сфере уголовного правосудия, международного гуманитарного права, беженского права и права прав человека, что позволит читателю получить широкое представление об обязанностях государств согласно международному праву, которыми следует руководствоваться в контексте борьбы с терроризмом. Красной нитью в публикации проходит идея, что ни одна сфера международного права не существует в полном отрыве от этой широкой нормативно-правовой базы. Международные стандарты прав человека, связанные со справедливым разбирательством, должны соблюдаться при производстве в рамках международного уголовного права, а изменения в международном уголовном праве, в свою очередь, могут влиять на формирование самих стандартов справедливого разбирательства в рамках международного права прав человека. В рамках как международного права прав человека, так и беженского права приходится принимать во внимание постановления судов

по процедуре выдачи преступников. В обстановке вооруженного конфликта, когда действуют нормы международного гуманитарного права, по-прежнему необходимо соблюдать нормы международного права прав человека. Вычленив те сферы международного права, которые имеют наиболее актуальное значение, и дать краткий экскурс в то, как различные аспекты международного права взаимодействуют между собой в контексте борьбы с терроризмом, и помогает эта публикация.

Международное право в целом определяет обязанности и обязательства государств в их взаимоотношениях с другими государствами и международными организациями. Международное право прав человека, беженское право и гуманитарное право также определяют обязанности и обязательства государств в их взаимоотношениях с индивидами. Несмотря на то что современное международное уголовное право уже допускает возможность возложения на индивидов прямой ответственности за тяжкие международные преступления, такие как военные преступления и преступления против человечности, основной акцент в этой публикации будет сделан на международно-правовых обязательствах государств в контексте борьбы с терроризмом.

1. Отдельные вопросы международного права

Почему международное право имеет большое значение для борьбы с терроризмом?

В этом разделе говорится о причинах, по которым международное право имеет большое значение для борьбы с терроризмом, и затем – об источниках международного права и о том, как действует международное право. В нем также даются вводные сведения о системе Организации Объединенных Наций, при этом особое внимание уделяется деятельности Организации Объединенных Наций по борьбе с терроризмом в качестве исходной информации для последующего обсуждения конкретных сфер международного права.

На международном уровне права и обязательства государства по международному праву имеют приоритет над любыми его правами или обязанностями согласно национальному законодательству. Нормы международного права применяются в национальных судах, а также в международных судах и служат основой для развития и толкования национальных законов и практики. Этим объясняется необходимость иметь хотя бы общее представление о международном праве, с тем чтобы в полной мере применять нормативно-правовую базу, имеющую отношение к борьбе с терроризмом.

1.1 Источники международного права

Что является источником международного права?

Отправной точкой для ответа на этот вопрос является статья 38 (1) Статута Международного Суда (МС), где названы три первоисточника международного права и субсидиарные источники этого права:

Статут МС, статья 38 (1):

- a) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами;
- b) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;
- c) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями;
- d) [...] судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.

Статья 38 не устанавливает иерархии между первоисточниками международного права. На практике, как представляется, любой международный суд будет отдавать предпочтение положению конкретного договора в случае возникновения коллизии между ним и нормой обычного международного права, если только эта норма не является императивной нормой общего международного права, или *jus cogens*.

Императивная норма общего международного права, или *jus cogens*, – это норма, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер¹. Договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права – *jus cogens*. Если даже договор был действительным на момент его заключения, он становится ничтожным, если он противоречит возникшей в последующем норме *jus cogens*.

Примером императивной нормы общего международного права, или *jus cogens*, является абсолютное запрещение пыток. По этой причине в случае заключения в контексте борьбы с терроризмом договора, который противоречит этому запрещению и допускает пытки, такой договор был бы ничтожным и не мог служить источником международного права.

1.1.1 Каковы ключевые элементы права договоров?

і) Что такое договор?

Термин "договор" в международном контексте применяется как родовое понятие для обозначения международных соглашений, имеющих юридически обязательную силу. Договор может быть двусторонним или многосторонним и заключается с государствами и между государствами и/или международными организациями. Такие соглашения могут именоваться конвенциями, пактами, хартиями, протоколами и т. д., но эти названия не имеют никакого правового значения. Договор – это обычно письменное соглашение, однако, для того чтобы быть действительным и подлежать исполнению согласно международному праву, он не обязательно должен иметь письменную форму. Все универсальные инструменты о борьбе с терроризмом являются договорами.

В целом предполагается, что соглашение между государствами или международными организациями носит форму договора. Однако соглашение, которое регулируется не международным, а внутренним правом, не имеет характера договора. Примерами соглашений, которые не могут быть отнесены к договорам, являются заключенный между государствами контракт на куплю-продажу земельного участка под посольство или контракт на поставку военной техники, который регулируется внутренними законами имущественного или коммерческого права.

Многосторонние договоры, такие как универсальные контртеррористические инструменты, разрабатываются на дипломатических конференциях, где участвующие государства представлены делегациями, в состав которых входят юридические советники, которые обговаривают текст на основе проектов предложений, подготовленных заранее государствами или международными организациями.

Международное право договоров кодифицировано в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года (ВКПМД)². Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 года (ВКПДМО)³ расширяет существующую нормативно-правовую базу, применимую к международным соглашениям.

¹ Венская конвенция о праве международных договоров (ВКПМД), статья 53, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf.

² Венская конвенция о праве международных (ВКПМД) вступила в силу в 1980 году.

³ Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (ВКПДМО) еще не вступила в силу.

ii) Как действует договор?

"Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться"⁴. В этом – основополагающий принцип международного права и права договоров, известный также как *pacta sunt servanda*. Государства не могут ссылаться на положения своего внутреннего права в оправдание невыполнения ими этого обязательства⁵.

Договор должен толковаться добросовестно "в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора"⁶. Возможно обращение к дополнительным средствам толкования договора, в том числе к подготовительным материалам и обстоятельствам заключения договора, в тех случаях, когда его значение является двусмысленным или неясным или приводит к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными⁷.

iii) Как государства договариваются об обязательном действии договоров?

Договоры становятся полностью обязательными с момента своего вступления в силу. Двусторонние договоры вступают в силу, когда оба государства указывают на свое согласие с тем, что договор становится для них обязательным после наступления определенной даты. Многосторонние договоры обычно содержат положение, которое допускает их вступление в силу после того, как оговоренное минимальное число государств дали согласие на обязательность для них договора.

Пример:

Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 года, статья 25

1. Настоящая Конвенция вступает в силу на тридцатый день после сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций двадцать второй ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении.
2. Для каждого государства, которое ратифицирует, принимает или утверждает настоящую Конвенцию или присоединяется к ней после сдачи на хранение двадцать второй ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении, Конвенция вступает в силу на тридцатый день после сдачи на хранение этим государством своей ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении.

Государство становится участником договора с момента, когда соглашается на обязательность данного договора. Это согласие "может быть выражено подписанием договора, обменом документами, образующими договор, ратификацией договора, его принятием, утверждением, присоединением к нему или любым другим способом, о котором условились"⁸. Обычно эти формы согласия оговариваются в договоре. Наиболее распространенной формой является подписание и/или ратификация договора.

В случае договоров, требующих ратификации, это представляет собой вторую часть двухэтапного процесса. Государство сначала подписывает договор, что является формой подтверждения

⁴ ВКПМД, статья 26.

⁵ ВКПМД, статья 27.

⁶ ВКПМД, статья 31.

⁷ ВКПМД, статья 32.

⁸ ВКПМД, статья 11.

подлинности текста договора. Это возлагает определенные минимальные обязательства⁹ на государства, однако подписание не обязательно означает, что государства ратифицируют договор. Ратификация часто производится путем сдачи на хранение ратификационной грамоты после согласования и утверждения национальными органами, обычно законодательной властью. Положения договора становятся обязательными для государства только после его ратификации. Такой двухэтапный процесс позволяет государствам привлекать национальные органы власти к утверждению своих соглашений на международном уровне.

После истечения срока, в течение которого договор открыт для подписания, государства могут лишь присоединиться к нему. Присоединение имеет те же правовые последствия, что и ратификация.

Государство сдает на хранение ратификационную грамоту депозитарию, который был назначен участвующими в переговорах государствами или в самом договоре, или каким-либо иным порядком. Депозитарием может быть одно или несколько государств, международная организация¹⁰, такая как Организация Объединенных Наций, или главное исполнительное должностное лицо такой организации, например Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций¹¹. Депозитарий обязан действовать беспристрастно при исполнении своих функций, которые, среди прочего, состоят в следующем¹²:

- хранении подлинного текста договора;
- подготовке заверенных копий с подлинного текста и дополнительных копий на языках и препровождении их участникам;
- получении подписей под договором и получении и хранении документов, уведомлений и сообщений, относящихся к нему;
- информировании государств о документах, уведомлениях и сообщениях, относящихся к договору, а также информировании государств о том, когда число подписей или ратификационных грамот и т. д., необходимое для вступления договора в силу, было получено или депонировано.

iv) Должно ли государство давать согласие на обязательное действие всего договора?

Иногда государства присоединяются к договору с оговорками. Оговорка означает "одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству"¹³.

Пример:

Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года

Оговорка:

В соответствии с пунктом 2 статьи 20 Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом страна X не считает себя связанной пунктом 1 статьи 20 настоящей Конвенции. Страна X заявляет, что для передачи спора относительно толкования или применения настоящей Конвенции на арбитраж или в Международный Суд необходимо согласие всех сторон в споре.

⁹ ВКПМД, статья 18.

¹⁰ ВКПМД, статья 76.

¹¹ ВКПМД, статья 76.

¹² ВКПМД, статья 77.

¹³ ВКПМД, статья 2(1)(d).

Право государства на высказывание оговорок при присоединении к договору ограничено при трех ситуациях¹⁴:

- данная оговорка запрещается договором;
- договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки;
- оговорка несовместима с объектом и целями договора.

Примером оговорки, несовместимой с объектом и целями договора, может быть оговорка, направленная на приостановление действия не допускающего отступлений права (такого, как запрещение пыток) в конвенции по правам человека. В интересах защиты личностных прав наметилась тенденция в такого рода случаях разрешать ратификацию путем аннулирования данной оговорки¹⁵.

Оговорка, которая определенно допускается договором, не требует какого-либо последующего принятия другими договаривающимися государствами¹⁶. В некоторых случаях договор может предусматривать, что оговорка требует принятия ее всеми государствами-участниками¹⁷. В том случае, когда договор является учредительным актом международной организации, оговорка требует принятия ее этой организацией¹⁸.

Если оговорка определенно не допускается или не запрещается договором и не является несовместимой с объектом и целями договора, остальные государства-участники вольны решать, принимают ли они или отвергают данную оговорку¹⁹. Это может со временем значительно усложнить ситуацию по мере того, как между государствами станут складываться различные многоплановые взаимоотношения при выполнении многостороннего договора, в рамках которого оговорки допускаются или отклоняются различными государствами.

Пример:

Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 года, статья 24

1. Любой спор между двумя или более государствами-участниками относительно толкования или применения настоящей Конвенции, который не может быть урегулирован путем переговоров в течение разумного периода времени, передается по просьбе одного из них на арбитраж. Если в течение шести месяцев со дня обращения с просьбой об арбитраже стороны не смогут договориться о его организации, любая из этих сторон может передать спор в Международный Суд, обратившись с заявлением в соответствии со Статутом Суда.
2. Каждое государство может при подписании, ратификации, принятии, одобрении настоящей Конвенции или присоединении к ней заявить о том, что оно не считает себя связанным положениями пункта 1. Другие государства-участники не будут связаны положениями пункта 1 в отношении любого государства-участника, сделавшего такую оговорку.
3. Любое государство, сделавшее оговорку в соответствии с пунктом 2, может в любое время снять эту оговорку путем уведомления Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

¹⁴ ВКПМД, статья 19.

¹⁵ См. ЕСПЧ, www.echr.coe.int/echr/; УВКПЧ, www2.ohchr.org/English/bodies/hrc/index.htm.

¹⁶ ВКПМД, статья 20(1).

¹⁷ ВКПМД, статья 20(2).

¹⁸ ВКПМД, статья 20(3).

¹⁹ ВКПМД, статья 20(4).

Государство может также сделать заявление относительно своего понимания конкретного положения договора, не заручаясь согласием других государств-участников с таким толкованием. В этом случае речь идет не об оговорке, а о "понимании" или "декларации", при условии что такое заявление не направлено на получение исключения из правовых последствий этого положения или на их изменение. Однако на практике граница между оговоркой и односторонним толкованием может быть размытой и потребовать обращения к государству, сделавшему такое заявление, с просьбой разъяснить их значение. Зачастую такого рода заявления являются отражением национальных политических или правовых интересов. Внутренние суды могут ссылаться на эти декларации при вынесении решений по вопросам, связанным с соблюдением договора.

Пример:

Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года

Заявление:

"Страна Y заявляет, что, по ее мнению, применение статьи 2 (3) (с) Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом ограничивается действиями, совершаемыми по сговору двух или более лиц с целью совершения конкретных уголовных преступлений, предусмотренных пунктами 1 или 2 статьи 2 Конвенции".

Заявление:

"Страна Z считает, что пункт 1 статьи 8 Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом включает право компетентных судебных властей принимать решения об отказе от преследования лица, которое обвиняется в совершении такого преступления, если, по мнению этих компетентных судебных властей, должный учет процессуальных норм свидетельствует о невозможности эффективного судебного преследования".

Как правило, договоры имеют обязательную силу на всей территории каждого государства-участника, если только договор не предусматривает иного или если государство не сделало определенной оговорки, исключающей из-под его действия часть своей территории²⁰.

v) Каковы последствия коллизии двух договоров по поводу одного и того же вопроса?

Если между двумя договорами по одному и тому же вопросу возникает коллизия, как правило, считается, что более поздний договор, подписанный теми же сторонами, заменяет ранее действующий договор, с которым у него возникла коллизия²¹. Этот принцип известен как принцип *lex posterior priori derogat* ("заключенный позднее договор отменяет ранее заключенный договор"). При возникновении коллизии между законом общего применения и законом, действующим для конкретных обстоятельств, применимым считается более специализированный закон. Этот принцип известен как правило частной нормы, или *lex specialis derogat legi generali* ("частная норма отменяет общую"). Это объясняется тем, что более специализированный закон показывает, как государства намеревались применять данный закон в конкретной ситуации.

²⁰ ВКПМД, статья 29.

²¹ ВКПМД, статья 30.

vi) В каком случае договор прекращает действие?

Договор ничтожен, если он нарушает *jus cogens*²².

Договор, нарушающий внутреннее право, становится ничтожным только в том случае, когда нарушение "было явным [...] и касалось нормы [...] внутреннего права особо важного значения"²³.

Смена правительства в государстве-участнике или разрыв дипломатических или консульских отношений не ведут автоматически к прекращению или приостановлению действия договора²⁴. Государства могут все же выйти из договора, прекратить или приостановить его действие в соответствии с положениями договора или с согласия всех государств-участников²⁵. Веским основанием для прекращения договора или приостановления его действия является существенное нарушение договора²⁶. В случае договоров гуманитарного характера²⁷ или современных договоров по правам человека существенное нарушение одной стороной договора не может служить основанием для приостановления его действия.

Невозможность выполнения договора и коренное изменение обстоятельств в конкретном контексте могут служить основанием для прекращения действия договора или выхода из него²⁸. Однако это положение не распространяется на договоры, которые устанавливают территориальную границу. Кроме того, на коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для прекращения действия договора или выхода из него, если такое коренное изменение, на которое ссылается участник договора, является результатом нарушения этим участником либо обязательств по договору, либо иного международного обязательства, взятого на себя по отношению к любому другому участнику договора²⁹.

Последствия войны или вооруженных действий для договоров в явной форме исключены из сферы действия Венской конвенции о праве международных договоров³⁰. Однако на практике в военное время действие многих договоров приостанавливается или прекращается. Это не относится к договорам, связанным с правилами ведения войны, гуманитарным правом, и многим договорам о правах человека, которые продолжают действовать даже в военное время³¹.

1.1.2 Что такое обычное международное право?

Международно-правовой базы, которая может создавать обязательные для всех государств законы, не существует (договоры имеют обязательную силу только для государств, которые дали на это согласие). Поэтому единственное международное право, которое можно считать общеприменимым, проистекает из международного обычая. Обычное международное право – это "общепринятая практика, признаваемая нормой".

²² См. также главу 1.1.2, в частности "Что такое *jus cogens* (норма общего международного права)?".

²³ ВКПМД, статья 46 (1).

²⁴ ВКПМД, статья 63.

²⁵ ВКПМД, статьи 54 и 57.

²⁶ ВКПМД, статья 60.

²⁷ ВКПМД, статья 60 (5); см. также Консультативное заключение о правовых последствиях оговорок, Межамериканский суд по правам человека (ser. A) No. 2, 22 I.L.M. 37 (1983).

²⁸ ВКПМД, статья 61.

²⁹ ВКПМД, статья 62.

³⁰ ВКПМД, статья 73.

³¹ Примерами являются Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Конвенция о правах ребенка (КПР) и Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП). О них см. ниже, разделы 3 и 4.

Практика государств становится обычным международным правом, если она отвечает двум критериям:

- эта практика носит достаточно единообразный, последовательный и общий характер, и
- она считается юридически необходимой или обязательной (*opinio juris sive necessitatis*).

В том случае, если государства в общем и последовательно придерживаются какой-то практики из вежливости или привычки, но не потому, что они считают ее юридически необходимой, такая практика может считаться международным обычаем, но не становится нормой обычного международного права.

i) Как формируется обычное международное право?

Практику государств можно определить из официальных правительственных заявлений на международных конференциях или из дипломатической переписки. Соглашения и договоры являются материальным свидетельством государственной практики. Решения внутренних судов, законодательные акты или любые другие решения, принимаемые государствами для урегулирования международных вопросов, могут также рассматриваться как практика. Свидетельством государственной практики является как его действие, так и бездействие.

Для того чтобы практика считалась нормой обычного международного права, ей необязательно носить универсальный характер. В то же время она должна быть принята большим числом государств и в прошлом она не должна была последовательно отвергаться значительным числом государств. Для государства, которое последовательно отказывалось признавать какую-либо практику, до того как эта практика приобрела статус обычного международного права, эта практика не носит обязательного характера, после того как станет законом, если только речь не идет о норме *jus cogens*³². Для всех других государств норма обычного международного права носит обязательный характер.

Установить момент, когда практика приобретает характер обычного международного права, нелегко. Почти по определению обычное международное право развивается и видоизменяется со временем в соответствии с тенденциями в государственной практике. Для доказательства наличия нормы обычного международного права можно обращаться к субсидиарным источникам права. Следует также отметить, что для принятия обычного характера практика необязательно должна абсолютно строго соответствовать этому правилу. Для того чтобы сделать заключение о наличии нормы обычного права, достаточно убедиться в том, что поведение государства должно соответствовать таким нормам, и в тех случаях, когда поведение государств не соответствует какой-либо норме, такое поведение следует рассматривать как нарушение этой нормы. Например, практика применения пыток еще не изжита в ряде государств, но это не означает, что есть основания утверждать об отсутствии достаточной практики для введения обычной нормы, запрещающей пытки.

Одним из примеров обычного международного права, сложившегося как норма, является обязательство государств воздерживаться от организации, подстрекательства, оказания помощи или участия в террористических актах в другом государстве или от потворствования организационной деятельности в пределах своей территории, направленной на совершение таких актов³³. Несмотря на многолетние дискуссии вокруг понятия "терроризм", ни в обычном международном праве, ни в праве международных договоров нет общепринятого определения терроризма.

³² См. также главу 1.1.2, в частности "Что такое *jus cogens*?".

³³ Примером является вводная часть резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности.

ii) Что такое норма *jus cogens*?

Некоторые нормы обычного международного права в меньшей степени подвержены изменениям в силу того, что они приобрели статус императивных норм международного права, или *jus cogens*. Это "материальные нормы поведения, запрещающие действия, которые считаются неприемлемыми в силу того, что они представляют угрозу существованию государств или их граждан и высшим человеческим ценностям"³⁴.

Примерами *jus cogens* являются нормы, которые запрещают геноцид, пытки, рабство, применение силы в нарушение Устава Организации Объединенных Наций.

Нормы *jus cogens* могут быть изменены только "последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер"³⁵. Большое значение этих норм находит свое отражение в том факте, что они создают у государств обязательства перед международным сообществом в целом (*erga omnes*). Такие нормы должны обязательно соблюдаться, и от них нельзя отступить перед лицом серьезной угрозы, такой как терроризм.

1.1.3 Каковы общие принципы права?

Общие принципы права, признаваемые основными правовыми системами мира или общие для них, сыграли большую историческую роль в установлении норм международного права. С быстрым развитием права многосторонних договоров в современном международном праве и трансформацией многих общих принципов права через практику в обычное международное право общие принципы права на современном этапе утратили прежнее значение. Однако они по-прежнему используются время от времени для заполнения пробелов в международной правовой системе.

Примером применения "общих принципов права" является применение принципа *res judicata*, который означает, что, после того как по спору между двумя сторонами принято окончательное решение, не подлежащее обжалованию, повторное разбирательство по нему недопустимо³⁶.

1.1.4 Субсидиарные источники права – где еще содержится международное право?

Полезную роль в определении норм международного права и их толковании играют решения судов и "доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву". На практике различные типы субсидиарных источников права имеют разную степень авторитетности.

i) Каким образом судебные решения влияют на международное право?

Наиболее авторитетными судебными решениями для международного права являются решения, выносимые Международным Судом (МС). Если МС выносит постановление, что какой-либо принцип стал нормой обычного международного права, опровержение этого принципа становится практически невозможным, хотя в целом решения МС обязательны лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу³⁷. Высоким авторитетом пользуются также решения, выносимые другими международными судами, такими как Международный трибунал по морскому праву (МТМП), Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии

³⁴ Комментарий Комиссии международного права (КМП) к статьям об ответственности государств, комментарий к статье 40 (3).

³⁵ ВКПМД, статья 53.

³⁶ Решение Международного Суда (МС) от 26/02/2007 – Применение Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него (Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории), пункты 114–120; Статут МС, статья 60 о решениях МС.

³⁷ МС, Статут, статья 59.

(МУТБЮ) или Международный уголовный суд (МУС), а также квазисудебные постановления, выносимые договорными органами по правам человека, такими как Комитет по правам человека (КПЧ).

Не исключена применимость решений национальных и региональных судов, руководствующихся международным правом, однако они являются менее авторитетными источниками, чем решения международных судов.

ii) Что такое "доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву"?

"Доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву" – это мнения правоведов и экспертов и, что еще более важно, позиция авторитетных международных органов, таких как Комиссия международного права (КМП). Мнение такого международного органа, как КМП, и уважаемого всеми частного учреждения в составе авторитетных юристов, которые представляют различные правовые системы, имеет больший вес, чем решение национального суда или мнение отдельного правоведа по какому-либо вопросу международного права.

Комиссия международного права (КМП)

КМП, учрежденная в 1947 году Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, – это орган Организации Объединенных Наций, работающий в направлении прогрессивного развития и кодификации международного права, согласно статье 13(1)(а) Устава Организации Объединенных Наций. Она заседает ежегодно в период трех летних месяцев в Женеве. В ее состав входят 34 выдающихся международных юриста, которые представляют основные правовые системы мира, причем каждый избирается Генеральной Ассамблеей на пятилетний срок не от государств, а в личном качестве.

Примерами тем, по которым Комиссия завершила работу, являются следующие:

- "Проект статей о праве международных договоров", 1966 год (опубликовано в Ежегоднике Комиссии международного права, 1966 год, том II)
- "Пути и средства более убедительного доказывания наличия обычного международного права" (доклад КМП за 1950 год, опубликованный в Ежегоднике Комиссии международного права, 1950 год, том II)
- Итоги работы Группы по исследованию вопроса "Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права" (доклад КМП за 2006 год, опубликованный в Ежегоднике Комиссии международного права, 2006 год, том II, часть вторая)

Темы, рассматриваемые в настоящее время:

- Обязательство выдать или преследовать (*aut dedere aut judicare*) (Предварительный доклад по вопросу об обязательстве выдать или преследовать преступника, A/CN.4/571; A/CN.4/585 и Corr.1; A/CN.4/599)
- Ответственность международных организаций (см., например, четвертый доклад по вопросу об ответственности международных организаций, A/CN.4/564; A/CN.4/582)
- Выдворение иностранцев (Выдворение иностранцев: памятная записка Секретариата, A/CN.4/565; A/CN.4./573; A/CN.4/581)

WWW

См. веб-сайт: <http://www.un.org/law/ilc/>

1.1.5 Что подразумевается под "мягким правом"?

Большинство резолюций, деклараций, рекомендаций и аналогичных актов международных организаций не имеют юридически обязательного характера, однако могут и являются полезными источниками политических обязательств и зачастую также еще складывающихся норм международного права. В совокупности этот тип инструментов именуется "мягким правом".

Инструменты мягкого права, в том числе резолюции Генеральной Ассамблеи, принимаются договаривающимися сторонами исходя из честных намерений и ожиданий, что эти не имеющие обязательной силы обещания будут, по возможности, выполняться. Важно отметить, что заявления, формирующие мягкое право, часто содержат формулировки, которые побуждают руководствоваться ими для принятия более разумных политических решений. Примерами являются Стандарты и нормы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия – международно признанные нормативные принципы и стандарты в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, выработанные международным сообществом за последние десятилетия³⁸, такие как Типовой договор о выдаче и Типовой договор о взаимной правовой помощи в области уголовного правосудия; они были приняты Генеральной Ассамблеей на шестьдесят восьмом пленарном заседании 14 декабря 1990 года³⁹.

Резолюции Генеральной Ассамблеи могут также носить нормативный характер, т. е. быть свидетельством наличия нормы или формируемого *opinio juris*. Для выяснения наличия у резолюции Генеральной Ассамблеи нормативного веса необходимо проанализировать ее содержание, условия принятия и вопрос о наличии *opinio juris* относительно ее нормативного веса.

Мнение Международного Суда:

Международный Суд, Консультативное заключение о законности угрозы ядерным оружием или его применения (8 июля 1996 года):

"Резолюции Генеральной Ассамблеи, даже при том, что они не имеют обязательной силы, иногда обладают нормативным весом. При определенных обстоятельствах они могут выступать важным свидетельством существования нормы или формирования *opinio juris*. Для установления справедливости этого утверждения в отношении конкретной резолюции Генеральной Ассамблеи необходимо рассмотреть ее содержание и условия принятия; необходимо также выяснить, существует ли *opinio juris* относительно ее нормативного характера. Как вариант, серия резолюций может свидетельствовать о постепенной эволюции *opinio juris*, необходимого для принятия новой нормы"⁴⁰.

Некоторые резолюции Генеральной Ассамблеи заслужили признание в качестве деклараций обычного международного права; примером является Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ)⁴¹.

³⁸ См. www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html

³⁹ Электронную версию материала о принятом Генеральной Ассамблеей Типовом договоре о выдаче см. www.un.org/documents/ga/res/45/a45r116.htm. Типовой договор о взаимной правовой помощи в области уголовного правосудия см. www.un.org/documents/ga/res/45/a45r117.htm.

⁴⁰ Международный Суд, Консультативное заключение по вопросу о законности угрозы ядерным оружием или его применения (8 июля 1996 года). Доклад 1996 года, стр. 226–267 англ. текста.

⁴¹ Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), см. www.un.org/Overview/rights.html.

1.1.6 В чем правовая сила резолюций Совета Безопасности?

Резолюции Совета Безопасности могут быть источниками как мягкого права, так и обязательного к исполнению права, и нередко резолюции Совета содержат оба вида норм. Резолюции Совета Безопасности, основанные на главе VII Устава Организации Объединенных Наций и использующие императивные формулировки, являются обязательными для всех государств – членов Организации Объединенных Наций. К этой категории относится, например, резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности, которая была принята после террористических актов 11 сентября 2001 года и которая, в частности, обязывает каждое государство-член принять необходимые меры в целях предотвращения совершения террористических актов, введения уголовной ответственности за помощь в террористической деятельности, отказа террористам в финансовой помощи и убежище и "оказывать друг другу всемерное содействие в связи с уголовными расследованиями или уголовным преследованием, которые имеют отношение к финансированию или поддержке террористических актов"⁴².

Обязательный характер определенных резолюций Совета Безопасности вытекает из особого характера главы VII Устава. Согласно главе VII, Совет Безопасности может принимать меры для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Статья 25 Устава гласит, что "члены Организации соглашаются, в соответствии с настоящим Уставом, подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их". Кроме того, статья 48 гласит, что "действия, которые требуются для выполнения решений Совета Безопасности в целях поддержания международного мира и безопасности, предпринимаются всеми членами Организации или некоторыми из них, в зависимости от того, как это определит Совет Безопасности", и далее, что "такие решения выполняются членами Организации непосредственно, а также путем их действий в соответствующих международных учреждениях, членами которых они являются". На основе этих статей Устава государства-члены обязаны в соответствии с международным правом выполнять решения Совета Безопасности, даже если в иных ситуациях такие положения противоречили бы внутреннему законодательству.

Как уже говорилось ранее, резолюции Совета Безопасности, основанные на главе VII, могут содержать как мягкие, так и обязательные к исполнению элементы права. Определить, носит ли конкретный элемент обязательную силу для государств-членов или нет, можно на основании используемых формулировок. Обязательными для государств являются положения, которые начинаются с фразы, что Совет Безопасности "постановляет, что государства обязаны...", в то время как в рекомендательных положениях Совет Безопасности использует такие формулировки, как: "призывает", "настоятельно призывает", "рекомендует", "отмечает" и т. д.

1.2 Организация Объединенных Наций и борьба с терроризмом

1.2.1 Каковы ключевые учреждения Организации Объединенных Наций, принимающие участие в борьбе с терроризмом?

Организация Объединенных Наций – это международная организация, которая возникла 24 октября 1946 года со вступлением в силу Устава Организации Объединенных Наций, многостороннего договора, являющегося своего рода "конституцией" Организации Объединенных Наций. В Организации Объединенных Наций в настоящее время насчитывается 192 государства-члена.

⁴² Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности.

Устав Организации Объединенных Наций провозглашает цели Организации Объединенных Наций:

Устав, статья 1:

Организация Объединенных Наций преследует цели:

1. поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира;
2. развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира;
3. осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии; и
4. быть центром для согласования действий наций в достижении этих общих целей.

Далее в Уставе закреплены принципы Организации Объединенных Наций:

Устав, статья 2:

Для достижения целей, указанных в статье 1, Организация и ее члены действуют в соответствии со следующими принципами:

1. Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее членов;
2. все члены Организации Объединенных Наций добросовестно выполняют принятые на себя по настоящему Уставу обязательства, чтобы обеспечить им всем в совокупности права и преимущества, вытекающие из принадлежности к составу членов Организации;
3. все члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами, таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость;
4. все члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силы или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций;
5. все члены Организации Объединенных Наций оказывают ей всемерную помощь во всех действиях, предпринимаемых ею в соответствии с настоящим Уставом, и воздерживаются от оказания помощи любому государству, против которого Организация Объединенных Наций предпринимает действия превентивного или принудительного характера;

6. Организация обеспечивает, чтобы государства, которые не являются ее членами, действовали в соответствии с этими принципами, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности;

7. настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава; однако этот принцип не затрагивает применения принудительных мер на основании главы VII.

Устав Организации Объединенных Наций содержит положение о верховенстве Устава, которое гласит, что "в том случае, когда обязательства членов Организации Объединенных Наций по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу"⁴³. Это означает, что Устав Организации Объединенных Наций занимает верховное положение в иерархии международно-правовых обязательств.

Система Организации Объединенных Наций состоит из ряда различных органов, организаций и специализированных учреждений со своими особенностями, полномочиями и мандатами. Ниже дается краткий перечень тех из них, которые напрямую участвуют в контртеррористических мероприятиях; о других, которые сопричастны борьбе с терроризмом в контексте конкретных направлений своей деятельности, будет сказано в соответствующих главах.

i) Генеральная Ассамблея

Каковы роль и мандат Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций?

WWW

См. веб-сайт: <http://www.un.org/ga/>

Генеральная Ассамблея – это единственный орган Организации Объединенных Наций, в котором все государства-члены имеют право быть представленными и голосовать по принципу "одно государство – один голос". Генеральная Ассамблея уполномочена обсуждать любые вопросы или дела в пределах Устава⁴⁴. Решения Генеральной Ассамблеи по важным вопросам принимаются большинством в две трети голосов, однако на деле большинство решений принимаются консенсусом.

Согласно Уставу Организации Объединенных Наций⁴⁵, Генеральная Ассамблея уполномочена:

Устав, глава 4:

- рассматривать общие принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, в том числе разоружения, и делать в отношении них рекомендации;
- обсуждать любые вопросы, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности, за исключением спора или ситуации, обсуждаемых в Совете Безопасности, и выносить рекомендации по ним;

⁴³ Устав ООН, статья 103.

⁴⁴ Устав ООН, статья 10 и статья 97.

⁴⁵ Устав ООН, глава IV.

- обсуждать любые вопросы, за тем же исключением, в рамках Устава или затрагивающие полномочия и функции любого органа Организации Объединенных Наций, и делать по ним рекомендации;
- организовывать исследования и давать рекомендации в целях содействия международному сотрудничеству в политической области и поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации, содействия осуществлению прав человека и основных свобод и содействия международному сотрудничеству в экономической и социальной сферах и областях культуры, образования и здравоохранения;
- рекомендовать меры по мирному улаживанию любой ситуации, которая могла бы нарушить дружественные отношения между нациями;
- получать и рассматривать доклады Совета Безопасности и других органов Организации Объединенных Наций;
- рассматривать и утверждать бюджет Организации и устанавливать шкалу финансовых взносов государств-членов;
- избирать непостоянных членов Совета Безопасности, членов других советов и органов Организации Объединенных Наций и, по рекомендации Совета Безопасности, назначать Генерального секретаря.

Какую роль Генеральная Ассамблея играет в борьбе с терроризмом?

Генеральная Ассамблея играет важную роль в создании международно-правовой базы, которая способствует сотрудничеству правительств в борьбе с терроризмом и в поощрении их более тесного взаимодействия с целью устранения этой угрозы. В 1994 году Генеральная Ассамблея вновь подтвердила, что государства-члены безоговорочно осуждают как преступные и не имеющие оправдания все акты терроризма, "где бы и кем бы они ни осуществлялись". Она далее заявила, что "преступные акты, направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди широкой общественности, группы лиц или конкретных лиц в политических целях, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы, какими бы ни были соображения политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или любого другого характера, которые могут приводиться в их оправдание"⁴⁶. Следует все же отметить, что Генеральной Ассамблее, несмотря на многолетнюю дискуссию по этой теме, так и не удалось еще прийти к консенсусу относительно определения понятия "терроризм" из-за отсутствия единого мнения по поводу сферы охвата этого понятия.

Генеральная Ассамблея нередко ведет свою работу через вспомогательные органы – комитеты, членами которых являются либо все государства, либо группа государств, выбранных Генеральной Ассамблеей для работы в этом органе⁴⁷. Деятельность некоторых из этих вспомогательных органов имеет прямое отношение к борьбе с терроризмом:

⁴⁶ Генеральная Ассамблея, резолюция 49/60 от 9 декабря 1994 года, Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма, A/RES/49/60.

⁴⁷ Устав ООН, статья 22.

Какие комитеты Генеральной Ассамблеи занимаются вопросами борьбы с терроризмом?

i) Третий комитет (Комитет по социальным, гуманитарным и культурным вопросам)⁴⁸

Третий комитет занимается целым рядом социальных и гуманитарных проблем и вопросами прав человека. Важное место в деятельности Комитета занимает рассмотрение вопросов прав человека. В его компетенцию входит также тематика предупреждения преступности и уголовного правосудия и проблематика борьбы с терроризмом с точки зрения предупреждения преступности и уголовного правосудия.

WWWСм. веб-сайт: <http://www.un.org/ga/third/index.shtml>

ii) Шестой комитет (Юридический комитет)

Шестому комитету поручено заниматься юридическими вопросами. В 1994 году он принял имеющую историческое значение Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма⁴⁹, которая объявила терроризм "преступными актами", не имеющими оправдания, "где бы и кем бы они ни осуществлялись".

WWWСм. веб-сайт: <http://www.un.org/ga/sixth/index.shtml>

Специальный комитет, учрежденный резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи

Этот Специальный комитет был учрежден Генеральной Ассамблеей ее резолюцией 51/210 от 17 декабря 1996 года для выработки международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, а впоследствии – международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма, а также международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма в целях дополнения уже существующих по этой проблематике международных инструментов⁵⁰. Тексты, разработанные Специальным комитетом, привели к принятию трех вышеперечисленных договоров. Специальному комитету впоследствии был дан мандат перейти к поиску подходов к дальнейшей разработке всеобъемлющей конвенции по вопросу о международном терроризме, и он работает на этом направлении с конца 2000 года. Традиционно Специальный комитет проводит одну сессию продолжительностью в одну-две недели в первой половине года и продолжает свою работу в рамках рабочей группы Шестого комитета во второй половине года в ходе регулярной сессии Генеральной Ассамблеи.

WWWСм. веб-сайт: <http://www.un.org/law/terrorism>

Генеральная Ассамблея также приняла ряд резолюций о борьбе с терроризмом, которые служат полезными источниками мягкого права и имеют большое политическое значение, даже несмотря на то что они не имеют юридически обязательной силы⁵¹. Историческое значение имело принятие без голосования в сентябре 2006 года Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций⁵².

⁴⁸ См. также Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС), www.un.org/ecosoc.

⁴⁹ Резолюция 49/60 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1994 года, Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма, A/RES/49/60.

⁵⁰ Мандат продлевается и пересматривается на ежегодной основе Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях по вопросу о мерах по ликвидации международного терроризма.

⁵¹ Устав ООН, статьи 10 и 14.

⁵² Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2006 года, Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций, A/RES/60/288.

В чем заключается Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций?

Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций, принятая в форме резолюции Генеральной Ассамблеи и прилагаемого к ней Плана действий, – это уникальный глобальный инструмент, который направлен на активизацию национальных, региональных и международных усилий в борьбе с терроризмом. Впервые все государства-члены достигли договоренности следовать единому стратегическому подходу к борьбе с терроризмом, выразив свою готовность к принятию индивидуальных и коллективных практических шагов по предупреждению терроризма и борьбы с ним.

Стратегия предусматривает четыре главные области деятельности:

- Меры по устранению условий, способствующих распространению терроризма
- Меры по предотвращению терроризма и борьбе с ним
- Меры по укреплению потенциала государств по предотвращению терроризма и борьбе с ним и укреплению роли системы Организации Объединенных Наций в этой области
- Меры по обеспечению всеобщего уважения прав человека и верховенства права в качестве фундаментальной основы для борьбы с терроризмом

WWW

См. веб-сайт: <http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>

ii) Совет Безопасности

Каковы роль и мандат Совета Безопасности Организации Объединенных Наций?

WWW

См. веб-сайт: <http://www.un.org/Docs/sc>

Совет Безопасности состоит из пятнадцати государств-членов: пяти постоянных членов (Китайская Народная Республика, Российская Федерация, Французская Республика, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки) и десяти непостоянных членов, которые избираются сроком на два года в соответствии с формулой, которая обеспечивает соблюдение принципа справедливого географического распределения. На Совете лежит главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности.

Устав следующим образом определяет функции и полномочия Совета Безопасности⁵³.

Устав, глава V:

- поддерживать международный мир и безопасность в соответствии с принципами и целями Организации Объединенных Наций;
- расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям;
- рекомендовать надлежащую процедуру или методы урегулирования такого спора;
- разрабатывать планы по созданию системы ограничения вооружений;
- определять существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делать рекомендации или решать, какие меры следует принять;

⁵³ Устав ООН, глава V.

- требовать от государств применения экономических санкций и других мер, не связанных с использованием вооруженных сил, с целью предупреждения или прекращения агрессии;
- предпринимать военные действия в отношении агрессора;
- рекомендовать принятие новых членов,
- давать Генеральной Ассамблее рекомендации по назначению Генерального секретаря и вместе с Ассамблеей избирать членов Международного Суда.

Как уже говорилось выше, в разделе 1.1.6, Совет Безопасности может принимать резолюции, которые являются обязательными для всех государств – членов Организации Объединенных Наций, согласно статьям 25 и 48 Устава.

Какой вклад Совет Безопасности может вносить в борьбу с терроризмом?

Постановив, что "акты международного терроризма представляют собой угрозу международному миру и безопасности", Совет Безопасности принял ряд резолюций, связанных с терроризмом, на основании главы VII Устава ООН, ряд которых кратко охарактеризованы ниже⁵⁴.

Совет Безопасности также учредил три комитета, которым поручил следить за выполнением конкретных резолюций о борьбе с терроризмом. В состав этих комитетов входят все пятнадцать членов Совета Безопасности. Три вспомогательных органа, учрежденных Советом Безопасности и занимающихся вопросами борьбы с терроризмом, – это Комитет по санкциям в отношении Аль-Каиды и Талибана, Контртеррористический комитет (КТК) и Комитет 1540, каждый из которых имеет собственный мандат, о чем сказано ниже:

- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1267 (1999), по организации "Аль-Каида" и движению "Талибан" и связанным с ними лицам и организациям (Комитет 1267)*

WWW

См. веб-сайт: <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml>

Комитет 1267 был учрежден резолюцией 1267 (1999) с целью надзора за режимом санкций в отношении находящейся под контролем движения "Талибан" территории Афганистана по причине поддержки, оказываемой им Усаме бен Ладену. Режим санкций неоднократно пересматривался и усиливался последующими резолюциями, в том числе резолюциями 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2007) и 1822 (2008), в результате чего под эти санкции (замораживание активов, запрет на поездки и эмбарго на поставку оружия) в настоящее время подпадают отдельные лица и организации, связанные с организацией "Аль-Каида", Усамой бен Ладеном и/или движением "Талибан", где бы они ни находились. Поддержку Комитету оказывает Секретариат Организации Объединенных Наций и Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями. Комитет ведет обновляемый список лиц и организаций, имеющих отношение к Аль-Каиде, Усаме бен Ладену и/или Талибану и другим связанным с ними лицам, группам, компаниям и организациям ("Сводный перечень")⁵⁵. Комитет регулярно представляет доклады о своей деятельности и дает Совету Безопасности рекомендации с целью совершенствования режима санкций, в том числе предлагает дополнительные меры.

⁵⁴ См. главу 1.2.2.b.

⁵⁵ Там же.

ii) *Контртеррористический комитет и его Исполнительный директорат***WWW**См. веб-сайт: <http://www.un.org/sc/ctc/>

После террористических актов 11 сентября 2001 года Совет Безопасности Организации Объединенных Наций принял резолюцию 1373 (2001). В этой резолюции Совет Безопасности подтвердил, что данные террористические нападения, как и любой акт международного терроризма, представляют собой угрозу для международного мира и безопасности. Он также подтвердил неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону, признанное в Уставе Организации Объединенных Наций. Резолюция 1373 (2001), принятая на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, возлагает на государства-члены, в частности, обязательства предотвращать и пресекать финансирование террористических актов и ввести уголовную ответственность за финансирование терроризма; безотлагательно заблокировать средства террористов; воздерживаться от предоставления в любой форме поддержки организациям или лицам, замешанным в террористических актах; пресекать вербовку членов террористических групп; ликвидировать каналы поставки оружия террористам; принять необходимые меры в целях предотвращения совершения террористических актов; отказывать в убежище террористам; не допускать, чтобы те, кто финансирует, планирует, оказывает содействие или совершает террористические акты, использовали свою территорию в своих целях против других государств или их граждан; обеспечить, чтобы любое лицо, принимающее участие в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов или в поддержке террористических актов, привлекалось к судебной ответственности; оказывать друг другу всемерное содействие в связи с уголовными расследованиями или уголовным преследованием, которые имеют отношение к финансированию или поддержке террористических актов; предотвращать передвижение террористов или террористических групп с помощью эффективного пограничного контроля и контроля за выдачей документов, удостоверяющих личность, и проездных документов⁵⁶.

Этой же резолюцией был создан Контртеррористический комитет в составе всех 15 членов Совета Безопасности с целью контроля за выполнением данной резолюции. Эта контрольная функция была еще более усилена с созданием 26 марта 2004 года, согласно резолюции 1535 (2004) Совета Безопасности, Исполнительного директората Контртеррористического комитета для оказания помощи Комитету. Главная роль ИДКТК состоит в том, чтобы повысить способность Комитета контролировать ход осуществления резолюции 1373 (2001), повышать контртеррористический потенциал государств-членов путем содействия оказанию технической помощи и продвигать дело более тесного сотрудничества и координации с международными, региональными и субрегиональными организациями. В сентябре 2005 года ИДКТК был полностью укомплектован штатами и в декабре 2005 года официально приступил к выполнению своих обязанностей. Позднее в резолюции 1805 (2008) Совет Безопасности продлил мандат ИДКТК до декабря 2010 года.

В сентябре 2005 года Совет Безопасности принял резолюцию 1624 (2005), которая призывает все государства, среди прочего, предотвращать и законодательно запретить

⁵⁶ Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности далее призывает все государства, в частности, найти возможности для активизации и ускорения обмена оперативной информацией, особенно о действиях или передвижениях террористов или террористических сетей; поддельных или фальсифицированных проездных документах; торговле оружием, взрывчатыми веществами или материалами двойного назначения; использовании террористическими группами коммуникационных технологий; и угрозе, которую представляют владение террористическими группами оружием массового уничтожения; обмениваться информацией в соответствии с международным правом и внутригосударственным законодательством и сотрудничать в административных и судебных вопросах в целях предотвращения совершения террористических актов; сотрудничать, особенно в рамках двусторонних и многосторонних механизмов и соглашений, в целях предотвращения и пресечения террористических нападений и принимать меры против виновных в совершении таких актов; становиться участниками и полностью выполнять соответствующие международные конвенции и протоколы, касающиеся терроризма; обеспечивать, чтобы в соответствии с международным правом исполнители и организаторы террористических актов или их пособники не злоупотребляли статусом беженца и чтобы ссылки на политические мотивы не признавались в качестве основания для отклонения просьб о выдаче подозреваемых в причастности к терроризму лиц.

подстрекательство к совершению террористических актов⁵⁷. С сентября 2005 года Контртеррористический комитет в рамках своего диалога с государствами-членами прилагает усилия по выполнению этой резолюции.

iii) *Комитет 1540*

WWW

См. веб-сайт: <http://disarmament2.un.org/Committee1540/index.html>

Комитет 1540 был учрежден резолюцией 1540 (2004) с задачей следить за выполнением государствами-членами своих обязательств по этой резолюции, которая направлена на предупреждение попадания оружия массового уничтожения в руки негосударственных субъектов, в том числе террористических групп. Комитету в его работе помогает группа экспертов. Программа работы Комитета включает составление информации о положении с выполнением государствами всех положений резолюции 1540 (2004).

iii) Секретариат

Каковы роль и мандат Секретариата Организации Объединенных Наций? Какой вклад его деятельность вносит в борьбу с терроризмом?

WWW

См. веб-сайт: <http://www.un.org/documents/st.htm>

Секретариат отвечает за выполнение решений Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности. Он состоит из Генерального секретаря Организации Объединенных Наций⁵⁸ и такого персонала, который может потребоваться для Организации⁵⁹. Генеральный секретарь назначается на пятилетний срок Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности. Генеральный секретарь имеет право "доводить до сведения Совета Безопасности любые вопросы, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности"⁶⁰.

Что такое Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий?

Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий (ЦГОКМ), созданная бывшим Генеральным секретарем Кофи Аннаном в июле 2005 года, – это орган по координации и обмену информацией, который объединяет многочисленные организации и подразделения системы Организации Объединенных Наций, вовлеченные в борьбу с терроризмом. Группа является форумом для выявления и решения стратегических вопросов и поиска подходов к ним и для консолидации согласованных действий по всей системе Организации Объединенных Наций.

⁵⁷ Резолюция 1624 (2005) Совета Безопасности далее призывает все государства отказывать в убежище любым лицам, в отношении которых имеется достоверная и соответствующая информация, дающая серьезные основания считать их виновными в таком поведении; предотвращать въезд лиц, виновных в поведении, о котором говорится в пункте 1 (d), на свою территорию; продолжать международные усилия, направленные на расширение диалога и углубление взаимопонимания между цивилизациями и предотвращение подрывной деятельности террористов и их сторонников в отношении образовательных, культурных и религиозных учреждений; обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые для осуществления этой резолюции, соответствовали всем их обязательствам по международному праву, в частности международным стандартам в области прав человека, беженскому праву и гуманитарному праву.

⁵⁸ См. www.un.org/sg.

⁵⁹ Устав ООН, статья 97.

⁶⁰ Устав ООН, статья 99.

Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий (ЦГОКМ)

WWW См. веб-сайт: <http://www.un.org/terrorism/cttaskforce.html>

ЦГОКМ, в которой председательские функции выполняет Канцелярия Генерального секретаря, состоит из 24 представителей различных департаментов, специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, а также других учреждений, таких как Международная организация уголовной полиции (Интерпол)⁶¹. После принятия Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций эта Целевая группа помимо мероприятий по планированию политики все активнее занимается оперативной деятельностью в специализированных содержательных областях. С целью содействия этим процессам Целевая группа создала ряд рабочих групп, которые занимаются такими вопросами, как:

- финансирование терроризма;
- права человека;
- комплексное выполнение;
- радикализация и экстремизм, которые ведут к терроризму;
- использование интернета в террористических целях;
- жертвы терроризма;
- уязвимые цели.

Выступление Генерального секретаря Пан Ги Муна на Международной конференции по терроризму: формы, угрозы и ответные меры, город Тунис, Тунис, 15 ноября 2007 года

Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий демонстрирует способность учреждений системы Организации Объединенных Наций действовать как единый механизм. Мы сотрудничаем с государствами-членами в деле планирования и анализа национальных и международных инициатив по решению проблемы радикализации и вербовки соучастников; в оказании помощи для охраны уязвимых целей; и в удовлетворении потребностей жертв терроризма.

Размещенный в интернете Справочник по вопросам борьбы с терроризмом Организации Объединенных Наций (подготовленный ЦГОКМ) дает возможность государствам-членам, страновым группам Организации Объединенных Наций и соответствующим учреждениям иметь доступ к информации о ресурсах Организации Объединенных Наций в деле борьбы с терроризмом.

WWW См. веб-сайт: <http://www.un.org/terrorism/cthandbook>

Какова роль Сектора по вопросам предупреждения терроризма?

Сектор по вопросам предупреждения терроризма (СПТ), входящий в состав базирующегося в Вене Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), – это один из ключевых поставщиков технической помощи в вопросах борьбы с терроризмом

⁶¹ В Целевую группу по осуществлению контртеррористических мероприятий (ЦГОКМ) входят представители следующих организаций: Исполнительный директорат Контртеррористического комитета (ИДКТК), Департамент по вопросам разоружения (ДВР), Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ), Департамент по политическим вопросам (ДПВ), Департамент общественной информации (ДОИ), Департамент по вопросам охраны и безопасности (ДВОБ), Группа экспертов Комитета 1540, Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО), Международный валютный фонд (МВФ), Международная организация уголовной полиции (Интерпол), Группа по наблюдению Комитета 1267, Управление Верховного комиссара по правам человека (УВПЧ), Управление по правовым вопросам (УПВ), Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО), Специальный докладчик по вопросу о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Межрегиональный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), Всемирная таможенная организация (ВТАО), Всемирный банк и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ).

в правовой и смежных областях. Его специализированные услуги по усилению правового режима борьбы с терроризмом отвечают ряду конкретных мандатов:

Мандаты ЮНОДК в сфере борьбы с терроризмом⁶²

WWW

См. веб-сайт: <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/index.html>

В 2002 году Генеральная Ассамблея приняла расширенную программу деятельности входящего в состав ЮНОДК Сектора по предупреждению терроризма, сосредоточив основное внимание на оказании государствам, по их просьбе, помощи в правовых и других соответствующих вопросах, касающихся борьбы с терроризмом, особенно в ратификации и осуществлении универсальных правовых документов по борьбе с терроризмом и в укреплении потенциала национальных систем уголовного правосудия по применению положений этих документов при соблюдении принципов верховенства права. Кроме того, программа работы данного Сектора предусматривает оказание содержательной помощи в решении соответствующих вопросов борьбы с терроризмом межправительственным органам, в первую очередь Комиссии по предупреждению преступности, Экономическому и Социальному Совету, Генеральной Ассамблее и конгрессам Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, а также специализированной помощи в решении соответствующих вопросов борьбы с терроризмом в рамках инициатив Секретариата Организации Объединенных Наций.

iv) Международный Суд

Каковы роль и мандат Международного Суда?

WWW

См. веб-сайт: <http://www.icj-cij.org>

Международный Суд (МС) – главный судебный орган Организации Объединенных Наций⁶³, учрежденный в 1945 году. Статут Международного Суда приложен к Уставу Организации Объединенных Наций и является его неотъемлемой частью. Все государства – члены Организации Объединенных Наций являются участниками Статута Международного Суда, однако для привлечения государств к участию в рассматриваемых в Суде спорах им необходимо дать согласие на юрисдикцию Суда в этих спорах.

МС может рассматривать два типа дел: правовые споры между государствами, переданные на его рассмотрение (спорные дела), и просьбы о вынесении консультативного заключения по юридическим вопросам, переданным ему органами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций (вынесение консультативных заключений).

Юрисдикция по спорным делам действует лишь в отношении споров между государствами, которые согласились с такой юрисдикцией. Однако МС не может заниматься спорами, в которых сторонами являются частные лица или негосударственные субъекты. Решения, выносимые МС по спорным делам, являются обязательными лишь для участвующих в деле сторон⁶⁴.

С просьбой о применении консультативной юрисдикции могут обращаться только органы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций. Государства и частные лица не могут обращаться в МС с просьбами о вынесении консультативного заключения.

⁶² Принятые в самое последнее время мандаты: резолюция 62/172 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 2007 года, Техническая помощь в осуществлении международных конвенций и протоколов, касающихся терроризма, A/RES/62/172; резолюция 62/175 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 2007 года, Укрепление программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, в особенности ее потенциала в сфере технического сотрудничества, A/RES/62/175; резолюция 62/71 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года, Меры по ликвидации международного терроризма, A/RES/62/71.

⁶³ Устав ООН, статья 92.

⁶⁴ Статут Международного Суда (МС), статья 59.

Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея могут запрашивать у Международного Суда консультативное заключение по "любому юридическому вопросу"⁶⁵, в то время как другие органы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций могут запрашивать консультативное заключение Суда только по "юридическим вопросам, возникающим в пределах их круга деятельности"⁶⁶, и в соответствии с оговоренными правилами. У Международного Суда консультативные заключения запрашивались по целому ряду вопросов, в том числе относительно правовых последствий строительства стены на оккупированных Палестинских территориях⁶⁷, законности угрозы ядерного оружия или его применения⁶⁸, оговорок к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него⁶⁹. Консультативные заключения не носят юридически обязательного характера, однако являются авторитетными источниками права по вопросам международного права.

1.2.2 Каковы ключевые элементы правовой базы Организации Объединенных Наций в области борьбы с терроризмом?

Организация Объединенных Наций находится на переднем крае глобальных усилий по борьбе с терроризмом. Она играет большую роль в противодействии терроризму. На основе своих мандатов и накопленного опыта в различных аспектах обеспечения безопасности, развития и международного сотрудничества она участвует и может вносить вклад практически во все аспекты борьбы с терроризмом. В силу того что терроризм является транснациональным явлением, необходимые глобальные и программные ответные меры и меры по противодействию ему могут быть наиболее эффективно приняты через Организацию Объединенных Наций благодаря тому, что она имеет глобальный охват и располагает многосторонними механизмами.

До сих пор не заключено всеобъемлющего договора Организации Объединенных Наций по терроризму, равно как нет и официального определения термина "терроризм". Тем не менее государства – члены Организации Объединенных Наций в настоящее время работают над проектом всеобъемлющей конвенции о международном терроризме⁷⁰, в котором наконец-то будет дано всеохватывающее международное определение преступления в форме "терроризма" и которая дополнит существующую правовую базу международных инструментов по борьбе с терроризмом.

Применимая международно-правовая база борьбы с терроризмом содержится в целом ряде источников, включая договоры, резолюции Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи и судебную практику. Как уже говорилось выше, в разделе 1.1.6, есть резолюции Совета Безопасности, принятые на основании главы VII Устава, по проблематике терроризма, которые содержат императивные формулировки в адрес всех государств-членов и возлагающие на государства-члены обязательства по принятию ряда обязательных мер.

Как будет более подробно говориться ниже, существует также ряд международных конвенций и протоколов по проблематике терроризма, которые требуют от государств введения уголовной ответственности за конкретные проявления терроризма на международном уровне. Помимо этих конкретных преступлений, квалифицируемых международными конвенциями и протоколами по терроризму, существует Международная конвенция о борьбе с финансированием

⁶⁵ Устав ООН, статья 96 (1).

⁶⁶ Устав ООН, статья 96 (2).

⁶⁷ Международный Суд, Консультативное заключение о правовых последствиях строительства стены на оккупированных Палестинских территориях (9 июля 2004 года), доклад 2004 года, стр. 136–203 англ. текста.

⁶⁸ Международный Суд, Консультативное заключение о законности угрозы ядерным оружием или его применения (8 июля 1996 года), доклад 1996 года, стр. 226–267 англ. текста.

⁶⁹ Международный Суд, Консультативное заключение относительно оговорок к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него (28 мая 1951 года), доклады 1951 года, стр. 15–69 англ. текста.

⁷⁰ См. главу 1.2.1 (а), где говорится о Специальном комитете, учрежденном резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи.

терроризма 1999 года, в которой дается типовое определение актов терроризма в целях преследования за преступления в форме финансирования терроризма:

Конвенция о борьбе с финансированием терроризма, статья 2.1:

1. Любое лицо совершает преступление по смыслу настоящей Конвенции, если оно любыми методами, прямо или косвенно, незаконно и умышленно предоставляет средства или осуществляет их сбор с намерением, чтобы они использовались, или при осознании того, что они будут использованы, полностью или частично, для совершения:

a) какого-либо деяния, представляющего собой преступление согласно сфере применения одного из договоров, перечисленных в приложении, и содержащемуся в нем определению; или

b) любого другого деяния, направленного 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 воздержаться от его совершения⁷¹.

i) Каковы международные конвенции и протоколы, которые имеют отношение к предупреждению и пресечению терроризма?⁷²

В настоящее время имеется целый комплекс из шестнадцати международных конвенций и протоколов, которые имеют прямое отношение к предупреждению и пресечению терроризма⁷³. Каждый из этих документов посвящен конкретной разновидности преступной деятельности и не претендует на борьбу с более общим явлением "терроризма", как такового. Большинство из них носят карательную направленность и следуют общему формату. Как правило, эти инструменты:

- квалифицируют конкретный тип террористических действий как преступное деяние по смыслу этой конвенции;
- требуют от государств-участников введения уголовной ответственности в своем внутреннем законодательстве за такую деятельность;
- определяют ряд принципов, на основании которых от ответственных сторон ожидается установление юрисдикции над квалифицированным преступлением;
- возлагают на государство, в котором находится подозреваемый, обязательство установить юрисдикцию в отношении случаев нарушения конвенции и предусмотреть уголовное преследование за деяния в том случае, если сторона не выдает подозреваемого в соответствии с другими положениями конвенции. Этот последний элемент широко известен как принцип *aut dedere aut judicare* ("либо выдать, либо судить").

Эти международные конвенции и протоколы имеют обязательную силу для государств-участников. Принципиальное значение имеет требование, чтобы государства становились участниками этих инструментов и вводили уголовную ответственность за оговариваемые виды преступлений в рамках своего внутреннего права, эффективно осуществляли юрисдикцию над

⁷¹ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, статья 2.1, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в резолюции 54/109 от 9 декабря 1999 года. Вступила в силу 22 апреля 2002 года.

⁷² ЮНОДК подготовило инструментарий технической помощи, в том числе Руководство по разработке законодательства, касающегося универсальных конвенций и протоколов о борьбе с терроризмом, см. www.unodc.org/unodc/en/terrorism/technical-assistance-tools.html.

⁷³ Более подробно см. www.unodc.org/unodc/en/terrorism/conventions.html.

правонарушителями при предусмотренных условиях и создавали механизмы международного сотрудничества, которые позволяют государствам-участникам либо преследовать в уголовном порядке предполагаемых преступников, либо выдавать их.

Приводимая ниже таблица содержит краткий экскурс в содержание шестнадцати международных конвенций и протоколов, имеющих отношение к предупреждению и пресечению терроризма⁷⁴.

Конвенция 1963 года о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (Токийская конвенция о безопасности воздушных судов) (депозитарий – Международная организация гражданской авиации)

Применяется в отношении действий, которые угрожают безопасности полета; уполномочивает командира воздушного судна при наличии основания полагать, что лицо совершило или готовится совершить такое действие, применить к такому лицу разумные меры, включая ограничение свободы, которые необходимы для обеспечения безопасности воздушного судна; и требует от договаривающихся государств взятия правонарушителей под стражу и возвращения контроля над воздушным судном его законному командиру.

Конвенция 1970 года о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаагская конвенция о воздушном пиратстве) (депозитарий – Международная организация гражданской авиации)

Требует от государств-участников введения уголовной ответственности в отношении любого лица, которое, будучи на борту находящегося в полете воздушного судна, "незаконно, путем насилия или угрозы, применения насилия или путем любой другой формы запугивания захватывает это воздушное судно или осуществляет над ним контроль" либо пытается совершить любое такое действие.

Конвенция 1971 года о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреальская конвенция о безопасности воздушного сообщения) (депозитарий – Международная организация гражданской авиации)

Требует от государств-участников введения уголовной ответственности в отношении любого лица, которое незаконно и преднамеренно совершает акт насилия в отношении другого лица, находящегося на борту воздушного судна в полете, если такой акт может угрожать безопасности этого воздушного судна; размещает взрывное устройство на борту воздушного судна; предпринимает попытку таких действий; является соучастником лица, которое совершает или пытается совершить любое такое действие.

⁷⁴ Полные тексты и нынешний статус многосторонних договоров по тематике терроризма, которые сданы на хранение Генеральному секретарю, содержатся на сайте <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>.

Конвенция 1973 года о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (Конвенция о дипломатических агентах) (депозитарий – Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций)

Содержит определение "лиц, пользующихся международной защитой", причисляя к ним главу государства, министра иностранных дел, представителя или должностное лицо государства или международной организации, которые имеют право на специальную защиту в иностранном государстве, и членов его/ее семьи; требует от участников ввести уголовную ответственность "и должное наказание" с учетом их серьезного характера" за преднамеренное убийство, похищение или иную форму посягательства на личную неприкосновенность или свободу лица, пользующегося международной защитой, совершение нападения на служебное помещение, личное жилище или средство транспорта такого лица; за угрозу совершения или попытку совершения такого нападения; и за акт, "квалифицируемый как соучастие".

Международная конвенция 1979 года против захвата заложников (Конвенция о заложниках) (депозитарий – Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций)

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 настоящей Конвенции".

Конвенция 1980 года о физической защите ядерного материала (Конвенция о ядерных материалах) (депозитарий – Международное агентство по атомной энергии)

Предусматривает уголовную ответственность за незаконное владение, использование, передачу или хищение ядерного материала и угрозу использования ядерного материала с целью повлечь смерть любого лица или причинить ему серьезное увечье или значительный материальный ущерб.

Поправки 2005 года к Конвенции о физической защите ядерного материала (депозитарий – Международное агентство по атомной энергии)

Возлагают на государства-участники правовую ответственность за защиту ядерных объектов и материалов при их использовании в мирных целях и хранении внутри страны, а также международной транспортировке; предусматривает более активное сотрудничество с государствами и между государствами в деле принятия неотложных мер по обнаружению и возвращению похищенных или находящихся в незаконном обороте ядерных материалов, снижению степени радиологической опасности или последствий саботажа; расширяет список преступлений против ядерных объектов и включает в него преступления, связанные с мерами предупреждения и боевым применением.

Протокол 1988 года о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (расширяет сферу действия и дополняет Монреальскую конвенцию о безопасности воздушного сообщения) (Протокол о безопасности аэропортов) (депозитарий – Международная организация гражданской авиации)

Расширяет содержание и сферу применения положений Монреальской конвенции (см. выше) с распространением их на преступные действия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию.

Конвенция 1988 года о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Конвенция о безопасности морского судоходства) (депозитарий – Международная морская организация)

Устанавливает для актов, направленных против безопасности морского судоходства, правовой режим, аналогичный режимам, предусмотренным для международного воздушного сообщения. Квалифицирует как преступление любые действия лица, если оно незаконно и преднамеренно захватывает судно или осуществляет контроль над ним силой или угрозой силы или путем любой другой формы запугивания, совершает акт насилия против лица на борту судна, если этот акт может угрожать безопасному плаванию данного судна, помещает на борт судна какое бы то ни было устройство или вещество, которое может разрушить это судно, или совершает другие действия, направленные против безопасности судов.

Протокол 2005 года к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (депозитарий – Международная морская организация)

Предусматривает уголовную ответственность за использование судна в качестве инструмента для совершения акта терроризма; предусматривает уголовную ответственность за транспортировку на борту судна различных материалов с осознанием того, что они имеют целью причинить, угрожать причинить смерть или серьезные телесные повреждения или материальный ущерб, для совершения акта терроризма; предусматривает уголовную ответственность за провоз на борту судна лиц, которые совершили акт терроризма; и устанавливает процедуры, определяющие посадку на борт судна лица, которое, по имеющимся сведениям, причастно к совершению преступления, предусмотренному в Конвенции.

Протокол 1988 года о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (Протокол о безопасности стационарных платформ) (депозитарий – Международная морская организация)

Устанавливает для актов, направленных против безопасности стационарных платформ на континентальном шельфе, правовой режим, аналогичный режимам, предусмотренным для защиты безопасности международного воздушного сообщения.

Дополнительный протокол 2005 года к Протоколу о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (депозитарий – Международная морская организация)

Адаптирует изменения к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, к контексту стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе.

Конвенция 1991 года о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения (Конвенция о пластидах) (депозитарий – Международная организация гражданской авиации)

Направлена на ограничение и сокращение применения немаркированных и необнаруживаемых пластических взрывчатых веществ (заключена после взрыва на борту авиалайнера компании "Пан Ам", следовавшего рейсом 103, в 1988 году); стороны обязались на своих соответствующих территориях обеспечить эффективный контроль над применением немаркированных взрывчатых веществ.

Международная конвенция 1997 года о борьбе с бомбовым терроризмом (Конвенция о бомбовом терроризме) (депозитарий – Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций)

Создает режим универсальной юрисдикции в делах о незаконном и преднамеренном использовании взрывчатых веществ и других смертоносных устройств в различных оговоренных общественных местах или в их отношении с намерением причинить смерть или вызвать серьезные увечья или с намерением вызвать большие разрушения в этом общественном месте.

Международная конвенция 1999 года о борьбе с финансированием терроризма (Конвенция о финансировании терроризма) (депозитарий – Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций)

Требует от сторон принятия шагов с целью предотвращения прямого или опосредованного финансирования террористов и борьбы с ним; требует от государств привлекать юридических лиц, которые финансируют терроризм, к гражданской или административной ответственности, а физических лиц – к уголовной ответственности за такие действия; распространяет уголовную ответственность также на физических лиц, а гражданскую и административную ответственность – на юридических лиц; и предусматривает принятие мер по выявлению, замораживанию и конфискации средств, направляемых на террористическую деятельность, а также распределение конфискованных средств среди других государств с учетом обстоятельств каждого дела. Банковская тайна уже не может более служить достаточным основанием для отказа в сотрудничестве.

Международная конвенция 2005 года о борьбе с актами ядерного терроризма (Конвенция о ядерном терроризме) (депозитарий – Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций)

Охватывает широкий круг действий и возможных целей, в том числе атомные электростанции и ядерные реакторы; рассматривает как кризисные ситуации (оказание государствам помощи в ликвидации такой ситуации), так и посткризисные ситуации (обеспечение безопасности ядерного материала при содействии Международного агентства по атомной энергии – МАГАТЭ).

ii) Каковы ключевые резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в области борьбы с терроризмом?

Совет Безопасности Организации Объединенных Наций принял целый ряд резолюций о борьбе с терроризмом. Одни резолюции касаются конкретных актов терроризма, например резолюция 1189 (1998) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, в которой содержится осуждение террористических взрывов в Кении и Танзании в августе 1998 года; в то время как другие резолюции носят более общий характер. Некоторые из этих резолюций Совета Безопасности приняты на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций и налагают на государства – члены Организации Объединенных Наций обязательства⁷⁵. Для государств-членов действенное выполнение этих обязательств носит императивный характер⁷⁶.

Перечисленные ниже резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций составляют основу обязательств государств-членов по борьбе с терроризмом.

Резолюция 1267 (1999)⁷⁷ Совета Безопасности и последующие вносящие в нее поправки резолюции, принятые на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, требуют от всех государств: заморозить средства, препятствовать ввозу или транзиту через свою территорию и предупреждать прямую или опосредованную поставку, продажу и передачу вооружений и военной техники любому лицу или организации, связанным с организацией "Аль-Каида", Усамой бен Ладеном и/или движением "Талибан", которые поименованы Комитетом 1267⁷⁸.

Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности, принятая на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, создает базу для совершенствования международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, в том числе путем возложения на государства обязательства ввести уголовную ответственность за терроризм и преследовать за совершение актов терроризма, а также предотвращать и пресекать финансирование террористических актов. В число обязательств государств-членов, которые предусмотрены в этой резолюции, представляющей собой наиболее всеохватывающую и имеющую обязательную силу резолюцию по борьбе с терроризмом, входят, среди прочего, действия по замораживанию активов террористов, отказ террористам в убежище и предупреждение перемещения террористов путем эффективного пограничного контроля и контроля за выдачей документов, удостоверяющих личность, и проездных документов. В этой резолюции Совет Безопасности также призвал государства к выполнению международных конвенций и протоколов по борьбе с терроризмом на международном уровне и к активизации международного сотрудничества в борьбе с терроризмом. В той же резолюции Совет учредил Контртеррористический комитет для контроля за выполнением государствами-членами этой резолюции⁷⁹. Эта резолюция считается эпохальной в истории Совета Безопасности в силу своего широкого охвата и законодательного характера. Впервые Совет Безопасности обязал государства внести широкие изменения в свое национальное законодательство. В силу того что эта резолюция носит комплексный и обязательный характер, читатель не раз найдет ссылки на конкретные элементы этой резолюции по всему данному документу.

Резолюция 1456 (2003) Совета Безопасности вновь подтверждает, что меры, принимаемые государствами в целях борьбы с терроризмом, должны соответствовать нормам международного права, в частности в области прав человека, беженского права и гуманитарного права, и подчеркивает важное значение более широкого контекста, в котором следует предпринимать

⁷⁵ См. Устав ООН, глава VII, www.un.org/aboutun/charter.

⁷⁶ См. главу 1.1.6, выше.

⁷⁷ Была изменена и усилена последующими резолюциями Совета Безопасности, в том числе резолюциями 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2007) и 1822 (2008).

⁷⁸ См. главу 1.2.1 (b) относительно Комитета 1267.

⁷⁹ См. главу 1.2.1 (b) относительно КТК.

усилия по активизации борьбы с терроризмом, в том числе путем более активного диалога и углубления взаимопонимания между цивилизациями, с тем чтобы воспрепятствовать неизбирательным нападениям на различные религии и культуры, и указывает на необходимость урегулирования неразрешенных региональных конфликтов и всего комплекса глобальных проблем, включая вопросы развития.

Резолюция 1540 (2004) Совета Безопасности, принятая на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, создает базу для того, чтобы государства воспрепятствовали негосударственным субъектам в их попытках разрабатывать, приобретать, производить, обладать, перевозить или передавать ядерное, химическое или биологическое оружие⁸⁰.

Резолюция 1566 (2004) Совета Безопасности, принятая на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, предусматривает учреждение рабочей группы, поручив ей рассмотреть возможность создания международного фонда для выплаты компенсаций жертвам террористических актов, а также рассмотреть и представить Совету рекомендации относительно практических мер, которые будут применяться к отдельным лицам, группам или организациям, вовлеченным в террористическую деятельность или причастным к ней, помимо тех, которые поименованы Комитетом по санкциям в отношении "Аль-Каиды" и движения "Талибан"⁸¹.

Резолюция 1624 (2005) Совета Безопасности, принятая без ссылки на главу VII Устава Организации Объединенных Наций, содержит элементы мягкого права относительно борьбы с терроризмом и, в частности, призывает государства "законодательно запретить подстрекательство к совершению террористического акта или актов", а также предотвращать такое поведение⁸².

iii) Каковы основные элементы режима санкций в отношении организации "Аль-Каида" и движения "Талибан"?

Ряд резолюций Совета Безопасности⁸³, принятых на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, создали режим международных санкций в отношении организации "Аль-Каида" и движения "Талибан", обязательный к соблюдению для всех государств.

В соответствии с резолюцией 1267 (1999) (см. часть I) был учрежден Комитет 1267 с целью контроля за выполнением режима санкций. Комитет 1267 отвечает за определение круга лиц или организаций, связанных с организацией "Аль-Каида", Усамой бен Ладеном и/или движением "Талибан". Выявленные им лица и организации помещаются в так называемый "Сводный перечень"⁸⁴. Сводный перечень регулярно обновляется.

Режим санкций был изменен и усилен последующими резолюциями, которые все были приняты на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций и включают резолюции 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006) и 1822 (2008), в результате чего в настоящее время эти санкции распространяются как на физических, так и на юридических лиц, связанных с организацией "Аль-Каида", Усамой бен Ладеном и/или движением "Талибан", где бы они ни находились. Важно отметить, что главная ответственность за выполнение санкций лежит на государствах-членах, и их эффективное выполнение является обязательным.

⁸⁰ Резолюция 1540 (2004) Совета Безопасности.

⁸¹ Резолюция 1566 (2004) Совета Безопасности.

⁸² Резолюция 1624 (2005) Совета Безопасности.

⁸³ Резолюции 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006) и 1822 (2008) Совета Безопасности.

⁸⁴ Со Сводным перечнем можно ознакомиться на веб-сайте: www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml.

От государств-членов требуется принятие следующих действий в отношении лиц и организаций, включенных в Сводный перечень:

- незамедлительно заморозить средства и другие финансовые активы или экономические ресурсы поименованных лиц и организаций [замораживание активов];
- не допускать въезда на свою территорию или транзита через нее поименованных лиц [запрет на поездки]; и
- не допускать прямую или косвенную поставку, продажу или передачу со своей территории своими гражданами за пределы своей территории или с использованием морских или воздушных судов под их флагом этим лицам и организациям вооружений и связанных с ними материальных средств всех типов, запасных частей и оказание им технических, консультационных услуг и помощи или организации обучения, связанного с военной деятельностью [эмбарго на поставку оружия].

Согласно резолюции 1455 (2003) Совета Безопасности, государства-члены обязаны представлять Комитету 1267 доклады о выполнении этой резолюции.

Каким образом фамилия лица или название организации попадает в этот перечень?

Фамилии лиц и названия организаций для включения в Сводный перечень предлагаются государствами-членами. Для включения фамилий лиц или названий организаций совсем не обязательно, чтобы они были осуждены в уголовном порядке, и процедуры, вытекающие из факта включения в перечень, носят скорее административный, чем уголовный характер. Тем не менее государствам-членам необходимо сопроводить предложение о включении имен и названий в перечень изложением обстоятельств дела. Оно должно быть как можно более подробным и основываться на следующих фактах или причинах для включения в перечень, в том числе содержать следующее:

- конкретные сведения, демонстрирующие предполагаемую причастность или соучастие;
- характер подтверждающих улик (например, оперативные сведения, данные правоохранительных структур, сведения от судов, информация из СМИ, признания граждан и т. д.);
- подтверждающие улики или документы, которые могут быть представлены; и
- подробные сведения о причастности к фигурирующим в настоящее время в перечне лицам или организациям.

Далее Комитет 1267 рассматривает вопрос о внесении предлагаемых имен и названий в перечень и при наличии консенсуса среди пятнадцати членов Комитета добавляет фамилию лица или название организации в Сводный перечень. После каждого обновления перечня Секретариат Организации Объединенных Наций информирует об этом все государства-члены вербальной нотой и выпускает пресс-бюллетень. В отношении частных лиц Интерпол по своим обычным каналам издает специальное распоряжение Интерпола-СБ ООН.

Могут ли фамилия или название быть исключены из перечня?

В ответ на критику непрозрачности системы, которая ограничивала возможность успешного оспаривания своего включения в Сводный перечень подателями петиций, была создана процедура исключения из перечня. Несмотря на то что высказываемая озабоченность по поводу непрозрачности была учтена, прения по поводу процесса исключения из перечня по-прежнему

продолжаются. С тем чтобы облегчить процесс исключения из перечня, теперь действуют процедуры по исключению из перечня фамилий лиц и названий организаций. Резолюцией 1730 (2006) Совет Безопасности создал процедуру работы с петициями через контактный центр, в рамках которой просьбы об исключении из перечня могут подаваться через контактный центр, созданный Сектором вспомогательных органов Совета Безопасности⁸⁵.

Любое лицо (лица), группы, предприятия и/или организации, включенные в Сводный перечень, могут подать петицию об исключении из перечня. Петиционеры, которые хотели бы обратиться с просьбой об исключении из перечня, могут сделать это с использованием процедуры через контактный центр⁸⁶ либо через их государство проживания или гражданства. В своей просьбе об исключении из перечня в адрес государства проживания или гражданства петиционеру следует дать обоснование своей просьбы об исключении из перечня, представить соответствующую информацию, подтверждающую просьбу, и ходатайствовать о поддержке своей просьбы. Комитет при вынесении решения относительно изъятия из Сводного перечня может учесть, среди прочего, следующие моменты:

- не были ли лицо или организация внесены в Сводный перечень ошибочно или по недоразумению; или
- не перестало ли лицо или организация удовлетворять критериям, установленным соответствующими резолюциями (например, в случае смерти индивида или прекращения связи с другим лицом или организацией, фигурирующими в перечне).

Независимо от того, представлена ли просьба через процедуру с использованием контактного центра или через государство-член, Комитет может принять решение об изъятии из перечня лица или организации лишь при наличии консенсуса среди всех его членов.

Комитет также рассматривает представления от государств относительно изъятий из-под действия санкций по замораживанию активов на основании резолюции 1452 (2002) и запрету на поездки на основании пункта 1 (b) резолюции 1822 (2008)⁸⁷. В том случае, когда государство-член желает высвободить замороженные активы с целью оплаты основных расходов, например оплаты жилья, продовольствия, медикаментов и юридических услуг, оно может это сделать при условии, что оно проинформирует Комитет 1267 и Комитет в течение 3 дней не выскажет возражений⁸⁸.

В заключение важно отметить, что механизмы Организации Объединенных Наций, созданные в целях борьбы с терроризмом, не работают в изоляции, а дополняют друг друга. Совет Безопасности в своей резолюции 1805 от 20 марта 2008 года, в которой основное внимание было уделено роли ИДКТК в поддержке КТК, "вновь подчеркнул необходимость укрепления постоянного сотрудничества между КТК, Комитетом, учрежденным резолюцией 1267 (1999), и Комитетом, учрежденным резолюцией 1540 (2004), а также их соответствующими группами экспертов, в том числе, где это уместно, посредством активизации обмена информацией, скоординированной организации поездок в страны, оказания технической помощи и решения других вопросов, касающихся всех трех комитетов, и выразил свое намерение обеспечивать руководство деятельностью этих комитетов в областях, представляющих общий интерес, в целях улучшения координации усилий по борьбе с терроризмом"⁸⁹.

⁸⁵ См. приложение к резолюции 1730 (2006) Совета Безопасности.

⁸⁶ Создан резолюцией 1730 (2006) Совета Безопасности.

⁸⁷ Аналогичные положения были включены в предыдущие соответствующие резолюции.

⁸⁸ Более подробно об исключениях см. www.un.org/sc/committees/1267/exemptions.shtml.

⁸⁹ Резолюция 1805 (2008) Совета Безопасности.

1.3 Региональные и субрегиональные меры в ответ на терроризм

Имеется немало региональных и субрегиональных организаций, чей мандат предусматривает деятельность, связанную с борьбой с терроризмом. Мандаты и законодательные полномочия этих организаций значительно различаются. Некоторые имеют обширные законодательные и наднациональные полномочия, в то время как другие обладают лишь правом принимать рекомендации необязательного характера.

В приводимой ниже таблице приводится иллюстративный перечень региональных и субрегиональных инструментов о борьбе с терроризмом, которые носят обязательный характер для участвующих в них государств:

- **Конвенция ОАГ о предупреждении и наказании за совершение актов терроризма, принимающих форму преступлений против лиц, и связанного с этим вымогательства, когда эти акты носят международный характер**, заключена в Вашингтоне, О.К., 2 февраля 1971 года. (*Депозитарий – Генеральный секретарь Организации американских государств*)

WWW см. веб-сайт: <http://www.oas.org>

- **Европейская конвенция о борьбе с терроризмом**, заключена в Страсбурге 27 января 1977 года. Протокол о внесении поправок был принят в Страсбурге 15 мая 2003 года. (*Депозитарий – Генеральный секретарь Совета Европы*)

WWW см. веб-сайт: <http://conventions.coe.int>

- **Региональная конвенция СААРК о пресечении терроризма**, подписана в Катманду 4 ноября 1987 года. (*Депозитарий – Генеральный секретарь Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК)*)

WWW см. веб-сайт: <http://www.saarc-sec.org>

- **Арабская конвенция о борьбе с терроризмом**, подписана на совещании, состоявшемся в Генеральном секретариате Лиги арабских государств в Каире 22 апреля 1998 года. (*Депозитарий – Генеральный секретарь Лиги арабских государств*)

WWW см. веб-сайт: <http://www.arableagueonline.org>

- **Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом**, заключен в Минске 4 июня 1999 года (*Депозитарий – Секретариат Содружества Независимых Государств*)

WWW см. веб-сайт: <http://www.cis.minsk.by>

- **Конвенция Организации Исламская конференция о борьбе с международным терроризмом**, принята в Уагадугу 1 июля 1999 года. (*Депозитарий – Генеральный секретарь Организации Исламская конференция*)

WWW см. веб-сайт: <http://www.oic-oci.org>

- **Конвенция Организации африканского единства о предотвращении терроризма и борьбе с ним**, принята в Алжире 14 июля 1999 года. (*Депозитарий – Генеральный секретариат Организации африканского единства*)

WWW см. веб-сайт: <http://www.africa-union.org>

- **Конвенция Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) по борьбе с терроризмом**, принята в Себу, Филиппины, 13 января 2007 года

www см. веб-сайт: <http://www.aseansec.org/19250.htm>

- **Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма**, заключена в Варшаве 16 мая 2005 года. (*Депозитарий – Генеральный секретарь Совета Европы*)

www см. веб-сайт: <http://www.coe.int>

Несмотря на то что региональные инструменты являются полезной базой, они имеют ограниченный географический охват и только дополняют, но не заменяют международные инструменты. Международные инструменты позволяют государствам сотрудничать со всеми другими государствами, в том числе теми, которые находятся за пределами конкретного географического региона.

2. Международное уголовное право, в том числе международное сотрудничество в вопросах уголовного правосудия

Террористические акты – это преступления, и поэтому международное уголовное право станет первым специальным разделом международного права, который будет рассмотрен в этой публикации. Большинство правоведов сходятся в том, что специфическая нормативно-правовая база международного уголовного права явно существует. Однако ее точные параметры еще не установлены в силу того, что речь идет о наиболее динамично развивающемся разделе международного права, претерпевшем в последнее время немало изменений. В самом широком контексте источником международного уголовного права можно считать общие принципы международного права, которые признаны цивилизованными нациями; и по этой причине его генезис берет начало в обычном праве, принятом государствами, общих нормах уголовного права, признаваемых нациями, и договорах, которые определяют поведение стран в конкретных ситуациях⁹⁰.

Международное уголовное право можно подразделить на категории в зависимости от того, идет ли речь о поведении в международном контексте, т. е. о преступлении против мирового сообщества, или о транснациональном деликте, т. е. о действии, которое затрагивает интересы более чем одного государства. Иными словами, концепция международного уголовного права охватывает две отдельные категории преступлений: а) тягчайшие международные преступления (*delicta juris gentium*), т. е. преступления против всего человечества, как-то: геноцид, преступления против человечности и пиратство; и б) преступления, которые в силу своего характера затрагивают интересы более чем одного государства и поэтому требуют международного правового сотрудничества в вопросах уголовного правосудия с целью эффективного преследования виновных лиц, как это часто наблюдается в делах о преступлениях, связанных с террористическими актами, отмыванием денег, финансовых преступлениях, умышленном ущербе окружающей среде или детской порнографии.

В настоящей главе дается информация об обоих вышеупомянутых понятиях международного уголовного права. В первой части главы будет дано определение преступлений *delicta juris gentium* и показано, какое отношение они могут иметь к терроризму. Во второй части главы будут рассмотрены аспекты международного сотрудничества в вопросах уголовного правосудия и показано, в каких формах государства сотрудничают между собой.

2.1 Уголовное преследование за *delicta juris gentium* и терроризм

То всеобщее возмущение, которое в обществе вызывали трагические итоги Второй мировой войны, хотя и привело к проведению Нюрнбергского и Токийского процессов и принятию в 1948 году Конвенции о геноциде, все же не нашло своей немедленной материальной реализации в установлении нового порядка в области международного уголовного правосудия. Комиссия международного права – орган Организации Объединенных Наций, состоящий из авторитетных правоведов и работающий в направлении прогрессивного развития международного права, – получила задание разработать статут международного уголовного суда. Однако этот

⁹⁰ См. Американское общество международного права, Справочник АОМП "Электронные источники международного права" и другие электронные источники на веб-сайте www.asil.org/resource/crim1.htm.

процесс протекал недостаточно энергично и долго не давал ощутимых результатов. Ситуация изменилась после окончания "холодной войны". В 1993 году Совет Безопасности, столкнувшись с проблемой вооруженных конфликтов на территории бывшей Югославии, создал Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии (МУТБЮ) и годом позже учредил Международный уголовный трибунал по Руанде (МУТР) в качестве реакции на геноцид в Руанде. В 1998 году в Риме был принят Статут Международного уголовного суда, на основе которого был создан Международный уголовный суд (МУС). МУС и два специальных трибунала через свою судебную практику, в том числе через толкование ими своих соответствующих статутов и разработку правил процедуры, содействовали и по-прежнему содействуют заметному росту и прогрессивному развитию нормативной базы международного уголовного права в отношении *delicta juris gentium*. В частности, дальнейшее развитие получила нормативно-правовая база индивидуальной ответственности за преступления геноцида, преступления против человечности и военные преступления.

2.1.1 Кто может стать объектом преследования за *delicta juris gentium*?

Как уже говорилось выше, термин *delicta juris gentium* применяется к преступлениям, которые вызывают возмущение у мировой общественности и влекут за собой уголовную ответственность отдельных лиц. Эти лица могут действовать от имени государства или от имени негосударственных субъектов.

2.1.2 Где можно преследовать за совершение *delicta juris gentium*?

Delicta juris gentium могут быть объектом преследования как на национальном, так и на международном уровне.

Несмотря на создание международных уголовных трибуналов, включая МУТБЮ и МУТР, и Международного уголовного суда, национальные суды по-прежнему являются основной инстанцией для преследования за серьезные международные преступления. Дела, выносимые на рассмотрение национальных судов, нередко известны лишь в стране или регионе проведения процесса. В некоторых случаях обвиняемых преследуют за международные преступления, которые предусмотрены внутренним законодательством. В других случаях обвиняемых преследуют за обычные преступления согласно внутреннему праву, такие как убийства, в силу того что стране еще не удалось должным образом включить международные преступления в свое внутреннее право⁹¹.

Специальные трибуналы

Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии (МУТБЮ)⁹² был создан 25 мая 1993 года резолюцией 827 Совета Безопасности на основании главы VII в связи с серьезными нарушениями международного гуманитарного права, которые имели место на территории бывшей Югославии с 1991 года. Международный уголовный трибунал по Руанде (МУТР) был создан в 1994 году резолюцией 955 Совета Безопасности как реакция на геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные в Руанде в 1994 году. Оба трибунала являются примерами того, какими полномочиями обладает Совет Безопасности в деле создания специальных трибуналов в ответ на угрозы международному миру и безопасности в форме серьезных нарушений международного уголовного права⁹³.

⁹¹ Обзор прецедентного права по делам, рассматриваемым национальными уголовными судами, в частности по делам о геноциде, см. www.preventgenocide.org/punish/domestic, где показано, что во всех регионах мира – в Северной и Южной Америке, Европе, Африке и Азиатско-Тихоокеанском регионе – существует практика такого преследования на уровне национальных судов.

⁹² См. www.icty.org.

⁹³ См. www.icttr.org.

Смешанные трибуналы

Помимо специальных трибуналов, создаваемых Советом Безопасности на основании главы VII, учрежден ряд смешанных трибуналов, уполномоченных заниматься рассмотрением дел о военных преступлениях, преступлениях против человечности и геноциде. Совместными усилиями правительства Сьерра-Леоне и Организации Объединенных Наций был создан Специальный суд для Сьерра-Леоне⁹⁴. Этот Суд уполномочен преследовать тех, на ком лежит наибольшая ответственность за серьезные нарушения международного гуманитарного права и законодательства Сьерра-Леоне, которые имели место на территории Сьерра-Леоне после 30 ноября 1996 года. Еще одним примером смешанного трибунала, в котором бок о бок заседают национальные и международные судьи, являются Чрезвычайные палаты судов Камбоджи, созданные для предания суду верхушки режима "красных кхмеров"⁹⁵, и Суд Боснии и Герцеговины, отдел 1, которому было поручено рассмотрение дел о военных преступлениях, относящихся к периоду войны 1992–1995 годов⁹⁶. Кроме того, в соответствии с резолюцией 1664 (2006) Совета Безопасности от 29 марта 2006 года на основании соглашения между Организацией Объединенных Наций и Ливанской Республикой, которое было одобрено резолюцией 1757 (2007) Совета Безопасности, был создан Специальный трибунал по Ливану, уполномоченный судить тех, кто подозревается в убийстве бывшего премьер-министра Ливана Рафика Харири. Специальный трибунал по Ливану, в котором будут заседать ливанские и международные судьи, отличается от остальных смешанных судов, упомянутых выше, тем, что его мандат не включает рассмотрение военных преступлений и преступлений против человечности и ограничен рассмотрением дела о политическом преступлении против конкретного лица⁹⁷.

Международный уголовный суд (МУС)

Международный уголовный суд (МУС) отличается от специальных трибуналов тем, что является постоянным судом с глобальной сферой охвата (т. е. его территориальная юрисдикция не ограничивается одной страной или регионом мира). Он создан Римским статутом Международного уголовного суда, именуемого так в силу того, что он был принят в Риме, Италия, 17 июля 1998 года на Дипломатической конференции полномочных представителей Организации Объединенных Наций для создания Международного уголовного суда. Римский статут – это международный договор, имеющий обязательную силу только для тех государств, которые официально выразили свое согласие с обязательностью для них положений этого Статута. Тем самым государства стали "участниками" Статута. В соответствии с его положениями Статут вступил в силу 1 июля 2002 года, после того как его участниками стали 60 государств.

Согласно Римскому статуту, МУС может рассматривать дела о геноциде, преступлениях против человечности и военных преступлениях, как это подробно прописано в Римском статуте. В дополнительном тексте относительно "элементов состава преступления" дается перечисление элементов состава каждого из этих преступлений. Кроме того, в Римский статут было включено преступление агрессии, однако в настоящее время МУС не правомочен осуществлять юрисдикцию в отношении этой формы преступления в связи с отсутствием договоренности об определении агрессии и условий, на которых Суд может осуществлять свою юрисдикцию.

МУС обладает юрисдикцией в отношении физических лиц, обвиняемых в совершении этих преступлений. Сюда входят те, кто несет прямую ответственность за совершенные преступления, а также другие лица, которые могут разделять ответственность за преступления, например,

⁹⁴ См. www.sc-sl.org. Этот Специальный суд выносит решения по делам о преступлениях в форме терроризма.

⁹⁵ См. www.eccc.gov.kh/english/default.aspx.

⁹⁶ См. www.sudbih.gov.ba/?jezik=e.

⁹⁷ См. www.un.org/apps/news/infocus/lebanon/tribunal.

в связи с пособничеством, подстрекательством или иным соучастием в совершении преступления. В последнюю категорию входят также представители военного командования или другие руководители, чья ответственность прописана в Статуте.

МУС не обладает универсальной юрисдикцией. Он может осуществлять юрисдикцию только при наличии следующих условий:

- обвиняемый является гражданином государства-участника или государства, которое в иной форме признает юрисдикцию Суда⁹⁸;
- преступление было совершено на территории государства-участника или государства, которое иным образом признает юрисдикцию Суда; или
- Совет Безопасности Организации Объединенных Наций передал рассмотрение ситуации Прокурору Суда, независимо от гражданской принадлежности обвиняемого или места совершения преступления.

Кроме того, юрисдикция Суда ограничивается событиями, имевшими место после 1 июля 2002 года. Даже в тех случаях, когда Суд обладает юрисдикцией, он не обязательно будет предпринимать действия. Принцип "дополнительности" предусматривает, что определенные дела неприемлемы даже в тех случаях, когда Суд обладает юрисдикцией. В целом дело является неприемлемым, если оно рассматривалось или рассматривается или находится в производстве в государстве, обладающем юрисдикцией. Однако дело может быть признано приемлемым в том случае, если государство, осуществляющее его расследование или преследование по нему, не желает или не может реально расследовать это дело или преследовать по нему. Например, какое-либо дело будет приемлемо для рассмотрения, если его рассмотрение в национальном суде было проведено с целью укрывательства лица от уголовной ответственности. Кроме того, дело будет неприемлемым, если оно не является достаточно серьезным, чтобы оправдывать дальнейшие действия со стороны Суда⁹⁹.

Международный уголовный суд

Статут МУС не предусматривает юрисдикции для преследования за преступление "терроризма", однако Суд может преследовать за совершение террористических актов, если они подпадают под квалификацию военных преступлений, преступлений против человечности или геноцида в рамках определений, прописанных в Статуте.

WWW

см. веб-сайт: <http://www.icc-cpi.int>

Задействование юрисдикции МУС осуществимо тремя различными способами согласно Статуту¹⁰⁰:

- передача Советом Безопасности Организации Объединенных Наций на основании главы VII Устава ООН;
- передача государством-участником; или
- собственное решение Прокурора МУС.

⁹⁸ Статут МУС, статья 12 "Условия осуществления юрисдикции".

⁹⁹ Статут МУС, статья 17 "Вопросы приемлемости".

¹⁰⁰ Статут МУС, статья 13 "Осуществление юрисдикции".

В ходе переговоров по поводу Римского статута обсуждался вопрос о необходимости включения терроризма в число преступлений, которые могут подпадать под юрисдикцию МУС. Однако было принято решение этого не делать¹⁰¹. На 2009 год намечена обзорная конференция Ассамблеи государств – участников Римского статута с целью определения целесообразности внесения в Римский статут каких-либо поправок. Участники Дипломатической конференции полномочных представителей, созванной для учреждения МУС, в 1998 году приняли резолюцию, содержащую рекомендацию о целесообразности рассмотрения по этому случаю вопроса о включении преступлений терроризма в юрисдикцию МУС¹⁰².

2.1.3 Существует ли в международном уголовном праве квалификация "терроризма" как отдельного вида преступления?

Квалификации "терроризма" как международного преступления в значении *delicta juris gentium* не существует, и терроризм, как таковой, не считается ни военным преступлением, ни преступлением против человечности. Одна из причин тому – это отсутствие до сих пор общей международной договоренности об определении понятия "терроризм"¹⁰³. Кроме того, в статутах различных трибуналов нет квалификации терроризма как особой формы преступления (*sui generis*). Как уже говорилось выше, ранее обсуждался вопрос о включении "терроризма" в Римский статут как отдельной категории преступления, на которое распространяется юрисдикция МУС, однако в связи с тем, что на момент принятия Статута консенсус по этому вопросу отсутствовал, дальнейшее его обсуждение было перенесено на 2009 год. Римская конференция по учреждению Международного уголовного суда высказала сожаление по поводу "отсутствия общеприемлемого определения преступлений терроризма и преступлений, связанных с наркотиками, которое могло бы быть согласовано для их включения в юрисдикцию Суда"¹⁰⁴.

2.1.4 Могут ли акты терроризма подпадать под категорию "военных преступлений", "преступлений против человечности" или "геноцид"?

Индивидуальные акты терроризма могут все же подпадать под категорию военных преступлений или преступлений против человечности, если они отвечают критериям, которые содержатся в запрещающих такие преступления положениях. Кроме того, непропорциональные незаконные меры, принимаемые государством в ответ на терроризм, могут также повлечь за собой индивидуальную уголовную ответственность и быть приравнены к актам, которые подпадают под определение международных преступлений.

Террористический акт как военное преступление

На практике статуты Международного уголовного трибунала по Руанде и Специального суда для Сьерра-Леоне содержат положения¹⁰⁵, которые говорят о явном запрещении терроризма в контексте вооруженного конфликта как особой подкатегории военных преступлений, подпадающих под международное гуманитарное право (МГП), о чем будет сказано ниже. Эти два статута не содержат общепринятого определения преступления "терроризм".

¹⁰¹ См. www.un.org/News/facts/iccfact.htm.

¹⁰² Заключительный акт Дипломатической конференции полномочных представителей под эгидой Организации Объединенных Наций по учреждению Международного уголовного суда, принятый в Риме 17 июля 1998 года (A/CONF.183/10).

¹⁰³ См. также главу 1.2.1.

¹⁰⁴ Заключительный акт Дипломатической конференции полномочных представителей под эгидой Организации Объединенных Наций по учреждению Международного уголовного суда, приложение 1, резолюция E, принятый в Риме 17 июля 1998 года (A/CONF.183/10).

¹⁰⁵ См. Статут МУТР, статья 4 (d), электронная версия на сайте www.un.org/ict/statute.html; и Статут Специального суда для Сьерра-Леоне, статья 3 (d), электронная версия на сайте www.sc-sl.org/Documents/scsl-statute.html.

Для того чтобы акты терроризма квалифицировались как "военные преступления", они по определению должны иметь место в контексте вооруженного конфликта. Военные преступления – это серьезные нарушения норм международного гуманитарного права, о котором речь пойдет далее в главе 3 "Международное право применения силы (*jus ad bellum*) и международное гуманитарное право (*jus in bello*)".

Акт терроризма как преступление против человечности

"Преступления против человечности" – это действия (такие как убийство, пытки или бесчеловечное обращение), которые совершаются в отношении гражданского населения на широкомасштабной или систематической основе в военное или мирное время. Преступления против человечности в разных юрисдикциях и контекстах имеют разные определения.

Пример:

Римский статут, учредивший Международный уголовный суд, статья 7

Преступления против человечности

1. Для целей настоящего Статута "преступление против человечности" означает любое из следующих деяний, когда они совершаются в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц и если такое нападение совершается сознательно:

- a) убийство;
- b) истребление;
- c) порабощение;
- d) депортация или насильственное перемещение населения;
- e) заключение в тюрьму или другое жестокое лишение физической свободы в нарушение основополагающих норм международного права;
- f) пытки;
- g) изнасилования, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность, принудительная стерилизация или любые другие формы сексуального насилия сопоставимой тяжести;
- h) преследование любой идентифицируемой группы или общности по политическим, расовым, национальным, этническим, культурным, религиозным, гендерным, как это определяется в пункте 3, или другим мотивам, которые повсеместно признаны недопустимыми согласно международному праву, в связи с любыми деяниями, указанными в данном пункте, или любыми преступлениями, подпадающими под юрисдикцию Суда;
- i) насильственное исчезновение людей;
- j) преступление апартеида;
- k) другие бесчеловечные деяния аналогичного характера, заключающиеся в умышленном причинении сильных страданий или серьезных телесных повреждений или серьезного ущерба психическому или физическому здоровью.

2. Для целей пункта 1:

- a) "нападение на любых гражданских лиц" означает линию поведения, включающую многократное совершение актов, указанных в пункте 1, против любых гражданских лиц, предпринимаемых в целях проведения политики государства или организации, направленной на совершение такого нападения, или в целях содействия такой политике.

Некоторые акты терроризма могут подпадать под определение "преступление против человечности", если они носят достаточно широкомасштабный или систематический характер. Статут МУС¹⁰⁶ предусматривает, что при этом преступления против человечности представляют собой акты, совершаемые в целях проведения политики государства или организации против любых гражданских лиц, однако он не требует, чтобы эти акты совершались государством. Ответ на вопрос, могут ли террористические акты квалифицироваться как преступления против человечности, будет в большой степени зависеть от масштабов действий. Случайные или единичные акты вряд ли могут носить достаточно широкомасштабный или систематический характер; однако единичный акт большого масштаба может сам по себе быть приравнен к широкомасштабному нападению, которое можно квалифицировать как преступление против человечности. Ответ на вопрос, носит ли нападение систематический характер, может быть дан на основе оценки свидетельств о совершении серии нападений или о наличии явно прослеживаемого плана или политической мотивированности нападения¹⁰⁷.

Акт терроризма как геноцид

По крайней мере теоретически можно предположить такую ситуацию, при которой терроризм квалифицировался бы как "геноцид". Геноцид предполагает элемент предумышленности действия, что означает действие, "совершаемое с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу, как таковую", и элемент физического действия которой включает пять видов деяний, перечисляемых в разделах a), b), c), d) и e). Для того чтобы квалифицироваться как "геноцид", преступление должно содержать оба эти элемента. Террористический акт, для того чтобы быть квалифицированным как геноцид, должен представлять собой действие, совершаемое с намерением "уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, расовую или религиозную группу, как таковую", и если совершенные террористические акты соответствуют критериям, перечисленным в перечне запрещенных деяний во второй части определения понятия "геноцид".

Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, статья 2 (заимствована Римским статутом в статье 6)

В настоящей Конвенции под геноцидом понимаются следующие действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу, как таковую:

- a) убийство членов такой группы;
- b) причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы;
- c) предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее;
- d) меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы;
- e) насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую.

В заключение следует сказать, что пока индивидуальную ответственность за акты терроризма можно рассматривать в судебном порядке в рамках международного уголовного права в смысле *delicta juris gentium* только в том случае, если террористический акт может быть также отнесен к категории преступлений геноцида, военных преступлений или преступлений против человечности.

¹⁰⁶ Римский статут Международного уголовного суда, статья 7, A/CONF.183/9, в электронном виде см. www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_120704-EN.pdf.

¹⁰⁷ Относительно судебной практики МУТР и МУТБЮ см. www.ictt.org и www.icty.org.

2.2 Международное сотрудничество в вопросах уголовного правосудия и терроризма

По мере того как явление терроризма приобретает все более международный характер, сотрудничество между государствами в целях предупреждения актов терроризма и уголовном наказании террористов становится ключевым элементом подхода к терроризму в разрезе уголовного правосудия. Международное сотрудничество в форме выдачи преступников и оказания взаимной правовой помощи имеет принципиальное значение для ареста и передачи подозреваемых террористов с целью предстания перед судом или отбывания наказания, а также в целях получения показаний и улики для успешного судебного преследования и замораживания активов террористов. Международное сотрудничество в вопросах уголовного правосудия имеет ключевое значение для борьбы с безнаказанностью за акты терроризма.

2.2.1 Юрисдикция: какие обоснования национальные суды могут приводить для наделения себя юрисдикцией в отношении международных преступлений?

Существует целый ряд причин, по которым национальные суды могут объявлять себя компетентными в отношении международных преступлений, в том числе терроризма. В основном эти причины таковы:

- преступления были совершены на территории этого государства или на борту судна, плавающего под флагом государства, или воздушного судна, зарегистрированного в этом государстве (территориальная юрисдикция);
- подозреваемые являются гражданами этого государства (юрисдикция в отношении активного лица);
- пострадавшие являются гражданами этого государства (юрисдикция в отношении пассивного лица);
- линия поведения квалифицируется как тяжкое международное преступление, такое как преступление против человечности или военное преступление (универсальная юрисдикция).

В этой связи международные конвенции и протоколы, направленные на предупреждение и пресечение терроризма, содержат положения, оговаривающие основания, на которых государства должны или могут устанавливать юрисдикцию в отношении преступлений, содержащихся в соответствующем инструменте¹⁰⁸.

Пример:

Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1988 года, статья 6

1. Каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут оказаться необходимыми для установления его юрисдикции в отношении преступлений, указанных в статье 2, когда:

- a) преступление совершено на территории этого государства; или
- b) преступление совершено на борту судна, плавающего под флагом этого государства, или воздушного судна, зарегистрированного согласно законам этого государства на момент совершения преступления; или
- c) преступление совершено гражданином этого государства.

¹⁰⁸ Кроме содержащегося в резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности обязательства ввести уголовную ответственность за определенные связанные с терроризмом акты, от государств требуется также введение юрисдикции с целью уголовного преследования за такие акты. В резолюции 1373 (2001), например, говорится, что государствам следует "обеспечивать, чтобы любое лицо, принимающее участие в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов или в поддержке террористических актов, привлекалось к судебной ответственности, и обеспечивать, чтобы помимо любых других мер в отношении этих лиц такие террористические акты квалифицировались как серьезные уголовные правонарушения во внутригосударственных законах и положениях и чтобы наказание должным образом отражало серьезность таких террористических актов".

2. Государство-участник может также установить свою юрисдикцию в отношении любого такого преступления, когда:

- a) преступление совершено против гражданина этого государства; или
- b) преступление совершено против государственного или правительственного объекта этого государства за границей, включая посольство или помещения иного дипломатического или консульского представительства этого государства; или
- c) преступление совершено лицом без гражданства, которое обычно проживает на территории этого государства; или
- d) преступление совершено в попытке принудить это государство совершить какое-либо действие или воздержаться от него; или
- e) преступление совершено на борту воздушного судна, эксплуатируемого правительством этого государства.

[...]

4. Каждое государство-участник аналогичным образом принимает такие меры, которые могут оказаться необходимыми для установления его юрисдикции в отношении преступлений, указанных в статье 2, в случаях, когда предполагаемый преступник находится на его территории и оно не выдает его ни одному из государств-участников, которые установили свою юрисдикцию в соответствии с пунктами 1 или 2 настоящей статьи.

5. Настоящая Конвенция не исключает осуществления уголовной юрисдикции, установленной государством-участником в соответствии с его внутренним законодательством.

2.2.2 Выдача преступника: что такое выдача преступника и как она трактуется в международном праве?

Выдача преступника представляет собой передачу лица одним государством другому в целях уголовного преследования и исполнения уголовного наказания в отношении лица, скрывающегося от правосудия после вынесения приговора как виновнику уголовного преступления. Выдача производится по договоренности между соответствующими государствами.

Выдача отличается от других форм передачи (таких как высылка, изгнание или выдача беглого преступника) тем, что процесс выдачи обеспечивает определенные минимальные процессуальные гарантии выдаваемому лицу. Об этих гарантиях более подробно говорится ниже.

Международное право не содержит какого-либо общего обязательства государства выдавать преступника. Обязанность выдавать преступника обычно вытекает из двусторонних или многосторонних договоров о выдаче, хотя наличие такого договора не является обязательным требованием для выдачи преступника между государствами.

Организация Объединенных Наций подготовила Типовой договор о выдаче¹⁰⁹, который государства могут использовать при подготовке своих такого рода соглашений о выдаче.

¹⁰⁹ Был принят резолюцией 45/116 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года. Типовой договор о выдаче, A/RES/45/116; впоследствии внесены поправки резолюцией 52/88 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1997 года, Международное сотрудничество в вопросах уголовного права, A/RES/52/88. См. www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition_revised_manual.pdf. В этом контексте см. также Типовой закон ЮНОДК о выдаче, www.unodc.org/pdf/model_law_extradition.pdf.

Пример:***Типовой договор ООН о выдаче, 1990 год,
статья X "Обязательство выдачи"¹¹⁰***

Каждая Сторона соглашается на выдачу другой Стороне при наличии просьбы и с учетом положений настоящего Договора любого лица, разыскиваемого в запрашивающем государстве в целях судебного преследования за правонарушение, которое может повлечь за собой выдачу, либо для вынесения или исполнения приговора в связи с таким правонарушением.

Существует целый ряд региональных договоров о выдаче, которые оговаривают порядок выдачи между государствами – участниками этих договоров¹¹¹, в которых отражаются общие правовые традиции или общепризнанные нормы и стандарты в определенных регионах, что может содействовать применению упрощенных процедур¹¹².

Другие договоры могут создавать обязательства в отношении преступников, совершивших конкретные особо тяжкие преступления. Международные конвенции и протоколы о предупреждении и пресечении терроризма¹¹³ сами создают договорную базу для выдачи в случае конкретных преступлений, на которые они распространяются.

Пример:***Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц,
пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов,
1973 года, статья 8***

Если преступления, предусмотренные в статье 2, не включены в число преступлений, влекущих выдачу, в любом договоре о выдаче между государствами-участниками, они считаются включенными в качестве таковых в любой соответствующий договор между ними. Государства-участники обязуются включать такие преступления в качестве преступлений, влекущих выдачу, в любой договор о выдаче, заключаемый между ними.

1. Если государство-участник, которое обуславливает выдачу наличием договора, получает просьбу о выдаче от другого государства-участника, с которым оно не имеет договора о выдаче, оно может, если решает выдать преступника, рассматривать настоящую Конвенцию в качестве правового основания для выдачи в связи с данными преступлениями. Выдача производится в соответствии с процессуальными положениями и другими условиями законодательства государства, к которому обращена просьба о выдаче.
2. Государства-участники, не обуславливающие выдачу наличием договора, рассматривают в отношениях между собой такие преступления в качестве преступлений, влекущих выдачу, с соблюдением процессуальных положений и других условий законодательства государства, к которому обращена просьба о выдаче.

¹¹⁰ См. www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition.pdf.

¹¹¹ Например, Европейская конвенция о выдаче 1957 года, <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/024.htm>; Конвенция об упрощенной процедуре выдачи между государствами – членами Европейского союза 1995 года, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l14015a.htm>; Протокол Сообщества по вопросам развития стран юга Африки о выдаче 2002 года (еще не вступил в силу), www.iss.co.za/Af/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/protextra.pdf; Межамериканская конвенция о выдаче 1981 года, www.oas.org/juridico/English/treaties/b-47.html; Договор 1962 года между Нидерландами, Бельгией и Люксембургом о выдаче; Соглашение о выдаче Лиги арабских государств 1952 года; Соглашения о выдаче Экономического сообщества западноафриканских государств.

¹¹² См. Рамочное решение 2001 года о европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами – членами Европейского союза, которое значительно упрощает процедуру передачи беглых преступников между странами Европейского союза. Более подробно см. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm.

¹¹³ Руководство ЮНОДК о международном сотрудничестве в вопросах уголовного права по делам о терроризме находится в процессе подготовки.

3. Каждое из таких преступлений рассматривается государствами-участниками для целей выдачи, как если бы оно было совершено не только в месте его совершения, но также и на территории государств, которые обязаны установить свою юрисдикцию в соответствии с пунктом 1 статьи 3.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК)¹¹⁴ и Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КТОП)¹¹⁵ содержат самые передовые положения о международном правовом сотрудничестве в вопросах уголовного права. Такое сотрудничество является актуальным в контексте борьбы с терроризмом, поскольку террористы могут быть замешаны в коррупции и пользоваться теми же методами, что и международные организованные преступные группировки, поэтому в определенных случаях КПК и КТОП могут дополнять универсальные инструменты по вопросам борьбы с терроризмом. Даваемое в КТОП определение термина "организованная преступная группа" не включает группы, которые не стремятся к "получению финансовой или иной материальной выгоды", с тем чтобы исключить группы, которые руководствуются чисто социально-политическими мотивами, как это может иметь место применительно к определенным террористическим и повстанческим группам. Тем не менее КТОП может по-прежнему применяться к любым преступлениям, совершенным террористической группой, на которые распространяется КТОП (например, если террористическая группа совершает ограбление, занимается контрабандой наркотиков или прибегает к отмыванию денег с целью получения финансовых и материальных выгод и финансирования своей деятельности).

В этой связи важно отметить, что статья 16 КТОП устанавливает весьма детально проработанную правовую базу, которая позволяет обеспечить выдачу за преступления, предусмотренные этой Конвенцией. Статья 16 нацелена на введение оперативной и эффективной процедуры и устраняет лазейки, а также основания для отказа в выдаче.

i) Что понимается под принципом *aut dedere aut judicare*?

Некоторые виды преступлений настолько серьезны, что если подозреваемое в совершении такого преступления лицо найдено на территории какого-либо государства, то это государство обязано либо выдать подозреваемого государству, которое претендует на наличие у него юрисдикции на уголовное преследование, либо передать это лицо в свой национальный суд с целью уголовного преследования. Этот принцип известен как *aut dedere aut judicare*¹¹⁶ ("выдать или предать суду"). Речь идет о своего рода универсальной юрисдикции, направленной на борьбу с безнаказанностью за серьезные уголовные преступления, в том числе преступления терроризма. Ведется дискуссия относительно того, может ли такой тезис также стать своего рода принципом обычного международного права в отношении определенных серьезных преступлений международного характера¹¹⁷, однако единого мнения по этому вопросу еще не имеется.

Следует заметить, что, по сути дела, обязательство *aut dedere aut judicare* – это не обязательство подвергнуть лицо уголовному преследованию, а скорее обязательство представить его дело в суд на рассмотрение. Решение по поводу того, будет ли ему предъявлено обвинение, зависит от компетентных национальных органов. Они будут принимать такое решение на основании тех же доводов, что и по делу внутреннего характера, с учетом доказательной силы улик и

¹¹⁴ Электронную версию КПК см. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html.

¹¹⁵ Электронную версию КТОП см. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html.

¹¹⁶ Вопрос о применении этого принципа в настоящее время рассматривается КМП, см. www.un.org/law/ilc.

¹¹⁷ См. Комиссия международного права, Доклад о работе ее 58-й сессии (2006 год), глава XI, A/61/10.

других такого рода вопросов. Кроме того, обязательство передать дело в суд не означает, что утверждение, которое после проведенного расследования было признано необоснованным, должно быть передано в суд. Конституционный закон и материально-правовые и процессуальные нормы соответствующей страны будут определять необходимость открытия судебного производства по этому делу.

Принцип *aut dedere aut judicare* конкретно закреплен в международных конвенциях и протоколах, направленных на предотвращение и пресечение терроризма, начиная с Конвенции 1970 года о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (статья 7).

Пример:

Конвенция о запрещении незаконного захвата воздушных судов 1970 года, статья 7

Договаривающееся государство, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, если оно не выдает его, обязано, без каких-либо исключений и независимо от того, совершено ли преступление на его территории, передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования. Эти органы принимают решение таким же образом, как и в случае любого обычного преступления серьезного характера, в соответствии с законодательством этого государства.

Этот принцип также является частью различных инструментов по правам человека, таких как Конвенция против пыток¹¹⁸, и международного гуманитарного права, в том числе Женевских конвенций 1949 года, которые обязывают государства предать суду или выдать (*aut dedere aut judicare*) лиц, ответственных за совершение "серьезных нарушений" этих конвенций¹¹⁹.

На практике принцип *aut dedere aut judicare* требует наличия эффективной национальной базы, позволяющей вести уголовное преследование лиц, проходящих по делам, в которых инкриминируемые преступления имели место не на территории запрашиваемой страны и/или когда ни подозреваемый, ни потерпевший не являются гражданами запрашиваемой страны. Для эффективного уголовного преследования необходимо также наличие эффективной взаимной правовой помощи¹²⁰.

ii) Как работает процедура выдачи преступника?

Строго говоря, процедура выдачи не носит характера уголовного производства. Суд, выносящий решение о том, следует или нет выдавать данное лицо, не уполномочен определять степень виновности этого лица. Однако, возможно, от запрашивающего государства потребуются демонстрация того, что оно располагает достаточными уликами для уголовного преследования этого лица (*доказательственная презумпция*) или существуют действующий приговор и назначенная мера наказания, с тем чтобы доказать, что просьба о выдаче подана для целей уголовного преследования или исполнения вынесенного уголовного приговора.

¹¹⁸ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, статья 5.

¹¹⁹ Статьи 49 и 50 первой Женевской конвенции, статьи 50 и 51 второй Женевской конвенции, статьи 129 и 130 третьей Женевской конвенции и статьи 146 и 147 четвертой Женевской конвенции. Принцип *aut dedere aut judicare* можно также найти в статье 85 Дополнительного протокола I.

¹²⁰ Недавним примером успешного уголовного преследования иностранного гражданина за совершение преступлений за пределами территории страны преследования является дело г-на Фариади Зардада, гражданина Афганистана, который был осужден за преступления в форме пыток в Соединенном Королевстве в 2005 году. См. www.cps.gov.uk/news/pressreleases/archive/2005/135_05.html.

Иногда запрашиваемое государство просит запрашивающее государство представить "доказательственную презумпцию" или продемонстрировать наличие "резонного основания", прежде чем оно согласится на выдачу. Однако процедура выдачи не должна трактоваться как "мини-процесс", и уровень доказательств, необходимых для демонстрации наличия оснований для выдачи и последующего уголовного преследования, не равносителен уровню доказательств, необходимых для доказывания вины в национальном суде.

В некоторых государствах¹²¹ действует общий принцип права выдачи, который гласит, что запрашиваемое государство занимается проверкой добросовестности запроса со стороны другого государства. Это "правило невмешательства" не позволяет запрашиваемому государству руководствоваться какими-либо вопросами, связанными с представленными доказательствами, а также с судебным процессом и обращением с подозреваемым в запрашивающей стране.

Процессуальные и материальные нормы, применимые к выдаче, существенно различаются в разных государствах, и законодательство, применимое к выдаче в запрашиваемом государстве, может предусматривать иные процедуры в зависимости от характера соглашения, которое оно имеет с конкретным запрашивающим государством. Тем не менее имеется ряд элементов процедуры выдачи, которые действуют в отношении многих дел и отражают межгосударственный характер договоренностей о выдаче и потенциальные последствия выдачи для прав задержанных лиц. Процедура выдачи, как правило, состоит из судебной и административной фаз, при этом суд выносит решение, следует ли выдавать запрашиваемое лицо, прежде чем исполнительная власть примет окончательное решение, будет или нет данное лицо выдано в том или ином конкретном случае.

Процедура выдачи зачастую представляется громоздкой и затянутой, однако ее комплексный характер необходим для обеспечения минимальных гарантий тем, кто является объектом просьбы о выдаче. В ней находит отражение сотрудничество между соответствующими государствами, однако эта процедура должна также обеспечивать соблюдение обязательств государств перед индивидами. В том случае, если лицо добровольно соглашается на выдачу, это упрощает и ускоряет процедуру выдачи¹²². В некоторых регионах государства приняли упрощенные процедуры выдачи преступника между странами, для которых характерны общие правовые обязательства или аналогичные системы, позволяющие сократить число формальных гарантий, даваемых до совершения выдачи или передачи преступника¹²³.

Международное право прав человека, его применение в контексте борьбы с терроризмом будут более подробно рассмотрены в главе 4 этой публикации. Здесь, однако, следует указать, что международное право в области прав человека по многим аспектам применимо к процедуре выдачи преступника.

Законность задержания. Процедура выдачи, как правило, включает арест или задержание лиц и тем самым затрагивает вопрос о праве на личную свободу и безопасность. Это означает, что основания и процедуры выдачи должны соответствовать закону и быть предусмотрены в национальном законодательстве и что затрагиваемые лица должны иметь возможность оспаривать законность своего ареста или задержания по ходу процедуры выдачи¹²⁴.

¹²¹ В первую очередь в странах системы общего права, таких как Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Канада.

¹²² Типовой закон ЮНОДК о выдаче, раздел 27, www.unodc.org/pdf/model_law_extradition.pdf.

¹²³ Например, действующая в Европейском союзе процедура выдачи европейского ордера на арест и передача лиц между государствами – членами Европейского союза. Более подробно см. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm.

¹²⁴ См. также главу 5 относительно международного права прав человека.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, статья 9

1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом.

[...]

4. Каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно.

5. Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую искомой силой.

*Право доступа к консульским должностным лицам*¹²⁵ и возможность доступа к Международному комитету Красного Креста¹²⁶ также являются важными средствами защиты для лиц, взятых под стражу по подозрению в преступлениях терроризма за пределами страны своего гражданства в целях либо выдачи, либо предания суду в этой стране.

Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года, статья 6

1. Убедившись, что обстоятельства того требуют, любое государство-участник, на территории которого находится предполагаемый преступник, в соответствии со своими законами заключает его под стражу и принимает другие меры, обеспечивающие его присутствие до тех пор, пока это необходимо для того, чтобы возбудить уголовное преследование или предпринять действия по выдаче. Такое государство-участник немедленно проводит предварительное расследование фактов.

[...]

3. Любому лицу, в отношении которого принимаются меры, предусмотренные в пункте 1 настоящей статьи, предоставляется право:

- a) безотлагательно связаться с ближайшим соответствующим представителем государства, гражданином которого оно является или которое иным образом правомочно установить такую связь или, если оно является лицом без гражданства, [представителем] государства, на территории которого оно обычно проживает;
- b) посещения представителем этого государства.

4. Права, упоминаемые в пункте 3 настоящей статьи, должны осуществляться в соответствии с законами и правилами государства, на территории которого находится предполагаемый преступник, при условии, однако, что эти законы и правила должны способствовать полному осуществлению целей, для которых предназначаются права, предоставляемые в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи.

5. Положения пунктов 3 и 4 настоящей статьи не наносят ущерба праву любого государства-участника, претендующего на юрисдикцию в соответствии с пунктом 1 b) статьи 5, просить Международный комитет Красного Креста связаться с предполагаемым преступником или посетить его.

¹²⁵ См. также Венскую конвенцию о консульских сношениях 1963 года, статья 36.

¹²⁶ См., например, Международную конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 года, статья 10 (5).

Справедливость разбирательства. Сама по себе процедура выдачи не носит характера уголовного процесса, который давал бы затрагиваемым лицам возможность использовать весь набор гарантий справедливого разбирательства, предусмотренных статьей 14 МПГПП и региональными инструментами по правам человека. Тем не менее выносимое решение о справедливости разбирательства в целом включает и процедуру выдачи. Факт необеспечения справедливости процедуры выдачи может негативно повлиять на способность запрашивающего государства эффективно передать подозреваемого суду по возвращении на территорию этого государства. Обязательство гарантировать справедливое разбирательство специально вынесено в международных конвенции и протоколы, связанные с предупреждением и пресечением терроризма.

Пример:

Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 года, статья 17

Любому лицу, которое взято под стражу или в отношении которого приняты любые другие меры или осуществляется разбирательство в соответствии с настоящей Конвенцией, гарантируется справедливое обращение, в том числе пользование всеми правами и гарантиями в соответствии с законодательством государства, на территории которого это лицо находится, и применимыми положениями международного права, включая международные стандарты в области прав человека.

iii) На каких основаниях можно отказать в выдаче преступника?

Преступления, влекущие выдачу, и двойная подсудность

Выдача возможна лишь за преступления, которые "влекут выдачу". Перечень конкретных преступлений, квалифицируемых как "влекущие выдачу", может быть оговорен в договоре о выдаче или в национальном законодательстве. Как вариант и более часто встречающаяся практика, вместо перечня конкретных преступлений, влекущих выдачу, преступления, служащие основанием для выдачи, могут быть определены в общих чертах в соответствующем договоре или национальном законодательстве о выдаче как тяжкие уголовные преступления, влекущие за собой оговоренное минимальное наказание. Международные конвенции и протоколы о предупреждении и пресечении терроризма предусматривают, что оговоренные в них преступления участвующим в них государствам следует рассматривать как преступления, влекущие за собой выдачу.

Многие договоренности о выдаче требуют того, чтобы преступления, за совершение которых можно просить выдать лицо, было деликтом как в запрашивающем, так и в запрашиваемом государстве ("двойная подсудность"). В целом такое правонарушение не обязательно должно быть одинаково квалифицировано в законодательстве обоих государств, однако то поведение, которое составляет суть правонарушения, должно трактоваться в обоих государствах как уголовно наказуемое преступление и обычно влечь за собой наказание в виде минимального срока, с тем чтобы служить основанием для выдачи. Это означает, что, даже если запрашиваемое государство не имеет в своем внутреннем законодательстве квалификации конкретного преступления "терроризма", насильственные акты терроризма, весьма вероятно, будут квалифицироваться как преступления, влекущие выдачу, в силу того, что их составные элементы, такие как убийство, покушение на убийство или насильственные действия в отношении физических лиц или имущества, наказуемы осуждением на минимальный срок и служат основанием для выдачи.

Невыдача своих граждан

Многие государства не выдают своих граждан, и этот принцип закреплен в конституциях многих стран. Однако в определенном региональном контексте из этого принципа делаются исключения¹²⁷. Кроме того, следует сказать, что гражданство лица не является приемлемым основанием для отказа в выдаче этого лица под юрисдикцию действующих международных трибуналов, таких как Международный уголовный суд, Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии или Международный уголовный трибунал по Руанде.

В том случае, если лицо не может быть выдано за совершение уголовных преступлений, оговоренных в международных конвенциях и протоколах о предупреждении и пресечении терроризма, в силу его или ее гражданства, то это лицо должно быть передано для судебного преследования в национальные суды запрашиваемого государства. В некоторых случаях внутреннее законодательство государства может допускать выдачу своего гражданина для предания суду в запрашивающем государстве, при условии что это лицо будет затем возвращено в запрашиваемое государство для отбывания наказания ("обусловленная выдача").

Пример:

Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, статья 10

2. Во всех случаях, когда внутреннее законодательство государства-участника позволяет ему выдать или иным образом передать одного из своих граждан только при том условии, что это лицо будет возвращено в это государство для отбывания наказания по приговору, вынесенному в результате судебного разбирательства или рассмотрения дела в суде, для которого испрашивалась выдача или передача этого лица, и данное государство и государство, ходатайствующее о выдаче этого лица, согласны с этим вариантом и другими условиями, которые они могут признать уместными, такой обусловленной выдачи или передачи будет достаточно для выполнения обязанностей [выдать или передать суду].

Невыдача за политическое преступление

Исторически сложилось так, что государства нередко отказывают в выдаче лиц за совершение преступлений, которые считаются политическими, в целях защиты индивидов от возможного ходатайствования государств о выдаче с целью политического преследования ("невыдача за политическое преступление"). Типовой договор Организации Объединенных Наций о выдаче содержит императивное основание для отказа в выдаче, "если правонарушение, в отношении которого поступает просьба о выдаче, рассматривается запрашиваемым государством как правонарушение политического характера"¹²⁸. От этого исключения постепенно стали отходить применительно к терроризму. Так, резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности гласит, что "ссылки на политический мотив не признаются в качестве основания для отклонения просьб о выдаче подозреваемых в причастности к терроризму лиц"¹²⁹. Заключение в последнее время международных конвенций и протоколов о предотвращении и пресечении терроризма, начиная с принятой в 1997 году Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, содержат конкретные положения о неприемлемости исключений для политически мотивированных правонарушений в отношении оговоренных в них преступлений.

¹²⁷ Например, система европейского ордера на арест в Европейском союзе не допускает использования принципа невыдачи собственных граждан как основания для отказа в передаче подозреваемого или осужденного между государствами – членами Европейского союза.

¹²⁸ Типовой договор Организации Объединенных Наций о выдаче, статья 3 а).

¹²⁹ Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности, пункт 3 г).

Пример:***Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1998 года, статья 11***

Ни одно из преступлений, указанных в статье 2, не рассматривается для целей выдачи или взаимной правовой помощи как политическое преступление или преступление, связанное с политическим преступлением, или преступление, вызванное политическими мотивами. Соответственно, связанная с таким преступлением просьба о выдаче или о взаимной правовой помощи не может быть отклонена лишь на том основании, что она касается политического преступления или преступления, связанного с политическим преступлением, или преступления, вызванного политическими мотивами.

Защита лица от выдачи с целью предания суду или наказания по признаку расы, вероисповедания, гражданства, этнической принадлежности или политических взглядов

В то время как исключения для политических преступлений постепенно утратили применимость к преступлениям терроризма, гуманитарные причины могут быть основанием для отказа в выдаче. В Типовом договоре о выдаче говорится, что выдача не разрешается, "если запрашиваемое государство имеет веские основания полагать, что просьба о выдаче сделана с целью судебного преследования или наказания лица по признаку расы, вероисповедания, гражданства, этнической принадлежности, политических взглядов, пола или статуса или что положению такого лица может быть нанесен ущерб по любой из этих причин"¹³⁰. Это положение действует и применительно к лицам, подозреваемым в совершении террористических актов.

Пример:***Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1998 года, статья 12***

Ничто в настоящей Конвенции не должно толковаться как налагающее обязательство выдавать какое-либо лицо или оказывать взаимную помощь, если запрашиваемое государство имеет веские основания полагать, что просьба о выдаче в связи с преступлениями, упомянутыми в статье 2, или о взаимной правовой помощи в отношении таких преступлений имеет целью судебное преследование или наказание этого лица по причине его расы, вероисповедания, гражданства, этнического происхождения или политических убеждений или что удовлетворение этой просьбы нанесло бы ущерб положению этого лица по любой из этих причин.

Правозащитные соображения как основания для отказа в выдаче

Помимо оснований для отказа в выдаче, которые конкретно включены в договоры о выдаче, существуют также основания, вытекающие из других обязательств. Наиболее важно то, что в целях соблюдения своих международных обязательств в области прав человека государство не может выдать лицо в том случае, когда существует значительная опасность того, что определенные права, такие как запрещение пыток, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения¹³¹, могут быть нарушены в запрашивающем государстве по возвращении в него этого

¹³⁰ Типовой договор ООН о выдаче, статья 3 b).

¹³¹ Пример дела, по которому суд по правам человека счел невозможной выдачу по той причине, что затрагиваемые лица могут подвергнуться пытке или плохому обращению в принимающей стране, см., в частности, Европейский суд по защите прав человека, Саади против Италии (заявление № 37201/06), решение от 28 февраля 2008 года.

лица (принцип невозвращения)¹³². Принцип невозвращения является краеугольным камнем международного режима защиты беженцев. Он кодифицирован в качестве основополагающего принципа, не допускающего отступлений, в Конвенции о беженцах 1951 года и в Протоколе к нему 1967 года и будет рассмотрен более подробно в главе 4 о беженском праве. Будучи неотъемлемой частью абсолютного запрещения пыток, которое достигло статуса *jus cogens* в рамках обычного международного права, запрет на возвращение в государство, где есть веские основания полагать, что лицо может подвергнуться пыткам, стал принципом, который является обязательным для всех государств.

Это обязательство кодифицировано в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года. В статье 3 этой Конвенции прямо говорится, что "ни одно государство-участник не должно высылать, возвращать (*refouler*) или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток".

Что касается других правозащитных соображений, то по ним обязательства государств могут различаться из-за расхождений в обязанностях, возлагаемых на них региональными инструментами по правам человека, которые следует читать в увязке с Международным пактом о гражданских и политических правах и Всемирной декларацией прав человека. В числе других прав, которые могут служить основанием для отказа в выдаче, можно назвать:

- право на жизнь;
- право не быть судимым дважды за одно преступление (*ne bis in idem*);
- право на справедливый суд.

Выдержка из Типового договора Организации Объединенных Наций о выдаче 1990 года, статья 3 "Императивные основания для отказа"

Выдача не разрешается на основании любого из следующих обязательств:

[...]

b) если запрашиваемое государство имеет веские основания полагать, что просьба о выдаче сделана с целью судебного преследования или наказания лица по признаку расы, вероисповедания, гражданства, этнической принадлежности, политических взглядов, пола или статуса или что положению такого лица может быть нанесен ущерб по любой из этих причин;

[...]

d) если в запрашиваемом государстве лицу вынесен окончательный приговор за правонарушение, в отношении которого поступает просьба о выдаче такого лица;

[...]

f) если лицо, в отношении которого поступает просьба о выдаче, было или будет подвергнуто в запрашиваемом государстве пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания или если это лицо в процессе уголовного разбирательства не обладало или не будет обладать правом на минимальные гарантии в процессе уголовного разбирательства, предусмотренные в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах;

g) если судебное решение в запрашивающем государстве вынесено *in absentia*, осужденное лицо не имело достаточной возможности для обеспечения его защиты и оно не имело или не будет иметь возможности для проведения повторного слушания дела в его присутствии.

¹³² Более подробно рассматривается ниже в главе 5 о международном праве прав человека и главе 4 о беженском праве.

Статья 4. Факультативные основания для отказа

В выдаче может быть отказано на основании любого из следующих обстоятельств:

[...]

b) если компетентные органы запрашиваемого государства решают либо не возбуждать, либо прекратить судебное преследование лица за правонарушение, в отношении которого поступает просьба о выдаче;

[...]

d) если правонарушение, в отношении которого поступает просьба о выдаче, наказывается смертной казнью в соответствии с законодательством запрашивающего государства, если только это государство не дает достаточные, по мнению запрашиваемого государства, гарантии, что смертный приговор не будет вынесен или если будет вынесен, то не будет приведен в исполнение;

[...]

g) если лицу, в отношении которого поступает просьба о выдаче, уже вынесен приговор или оно будет подвергнуто судебному преследованию либо ему будет вынесен приговор в запрашивающем государстве чрезвычайным или специальным судом или трибуналом;

h) если запрашиваемое государство, принимая также во внимание характер правонарушения и интересы запрашивающего государства, сочтет, что в свете обстоятельств данного дела выдача данного лица будет несовместима с соображениями гуманности ввиду возраста, состояния здоровья и других личных обстоятельств этого лица.

При вынесении решения о том, следует или не следует давать согласие на выдачу, запрашиваемое государство может столкнуться с коллизией лежащих на нем обязательств. С одной стороны, на нем может лежать обязательство выдать преступника в соответствии с двусторонним или многосторонним соглашением о выдаче, участниками которого являются как запрашивающее, так и запрашиваемое государства, или в соответствии с положениями международных или региональных инструментов, которые создают обязательство выдать или предать суду. С другой стороны, запрашиваемое государство связано с обязательствами о невозвращении согласно международному беженскому праву или праву в области прав человека, которые исключают возможность выдачи беженца или просителя убежища запрашивающему государству при уже рассмотренных обстоятельствах. В такой ситуации превалирующую силу имеет запрет на выдачу лица согласно международному беженскому праву и праву в области прав человека¹³³.

Для выполнения своих обязательств государства могут полагаться на дипломатические гарантии¹³⁴. Такова давно сложившаяся практика в отношениях между государствами в вопросах выдачи, в рамках которой дипломатические гарантии позволяют запрашиваемому государству выдать преступника, не нарушая при этом своих обязательств согласно применимым правозащитным договорам, национальному – в том числе конституционному – праву и/или положениям законодательства о выдаче, которые в противном случае исключали бы возможность

¹³³ См. УВКБ ООН, Руководство по вопросам выдачи и международной защиты беженцев, глава II, 3, в электронной версии на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=481ec7d92>.

¹³⁴ Следует все же указать на то, что получение таких дипломатических гарантий не освобождает автоматически государства от дальнейшей ответственности. Так, например, в указанном выше деле Саади против Италии ЕСПЧ заявил, что он правомочен рассматривать вопрос о возможном нарушении прав человека в случае передачи заявителя принимающему государству, даже если бы были даны дипломатические гарантии. В пункте 148 своего решения Суд заявил: "То значение, которое следует придавать гарантиям со стороны принимающего государства, в каждом случае зависит от их получения в должное время".

выдачи запрашиваемого лица. Дипломатические гарантии являются обычной практикой по делам о смертной казни, однако гарантии также запрашиваются в том случае, если у запрашиваемого государства имеются вопросы по поводу справедливости судопроизводства в запрашивающем государстве или есть опасения по поводу того, что выдача может грозить запрашиваемому лицу возможностью стать объектом пыток или иных форм плохого обращения¹³⁵. Если запрашиваемое государство не может заручиться адекватными обязательствами в форме дипломатических гарантий для устранения опасности серьезных нарушений прав человека в случае возвращения лица, ему, возможно, необходимо будет использовать свою юрисдикцию в отношении правонарушения и вместо выдачи прибегнуть к преданию лица суду¹³⁶.

Статус просителя убежища и беженца. Каким образом процедура выдачи осуществляется в отношении лиц, имеющих статус просителей убежища и беженцев?

Процедура выдачи может касаться лиц, уже получивших статус беженца или находящихся в процессе ходатайствования об убежище в запрашиваемом государстве¹³⁷.

В тех случаях, когда процедура выдачи совпадает по времени с процедурой подачи прошения об убежище, запрашиваемое лицо не подлежит выдаче до тех пор, пока не будет принято окончательное решение по его прошению об убежище. В противном случае это может привести к нарушению государством своих международных обязательств, в частности принципа невозвращения, который закреплен как в международном беженском праве, так и в международном праве прав человека¹³⁸.

Даже если лицам не был предоставлен статус беженца или они утратили свой статус беженца в силу своей причастности к террористическим актам, принцип невозвращения в международном праве прав человека не допускает их выдачи при наличии значительной опасности того, что они могут подвергнуться пыткам, жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию по возвращении в запрашивающую страну¹³⁹.

Если в отношении беженца или просителя убежища поступил запрос о выдаче от другой страны (то есть не того государства, у которого они просят убежища), выдача в это государство возможна при наличии достаточных гарантий, что запрашиваемое лицо не рискует быть повторно выданным или высланным в третью страну, где ему грозило бы серьезное нарушение его или ее прав человека. В таких случаях выдача допускается на том основании, что это лицо будет возвращено в запрашиваемое государство по окончании суда в запрашивающем государстве ("обусловленная выдача").

Принцип специализации

Это – общий принцип, согласно которому лицо, выданное другому государству, может быть судимо только за преступления, фигурирующие в просьбе о выдаче, и только в запрашивающем государстве ("принцип специализации"). Любые другие обвинения или выдача третьему государству возможны только с согласия запрашиваемого государства.

¹³⁵ См. также главу 4 "Международное беженское право", в частности подпункт "Можно ли выдворить беженца из страны или вернуть его на родину?".

¹³⁶ См. главу 2.2.2.

¹³⁷ Более подробно о взаимосвязи между процедурой подачи прошения об убежище и выдачей см. УВКБ ООН, Руководство по вопросам выдачи и международной защиты беженцев.

¹³⁸ См. УВКБ ООН. Записка по вопросу о невозвращении, подготовленная Верховным комиссаром, 23 августа 1977 года, EC/SCP/2, в электронной версии на сайте www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae68ccd10.html.

¹³⁹ См. главу 4.

Выдержка из Руководства УВКБ ООН по вопросам выдачи и международной защиты беженцев

С позиции международной защиты главный вопрос в делах об экстрадиции беженцев или просителей убежища сводится к обеспечению того, чтобы лицо, нуждающееся в международной защите и ее заслуживающее, имело доступ к такой защите и пользовалось ею и при этом не было допущено злоупотребления институтом убежища со стороны лиц, которые хотят использовать его как прикрытие в целях уклонения от ответственности за совершение серьезных преступлений.

Это требует, с одной стороны, скрупулезной оценки права запрашиваемого лица на защиту в качестве беженца на основе тщательного рассмотрения относящихся к делу фактов и с соблюдением процедурных требований справедливости, [...]; лица, виновные в совершении преступлений, могут не иметь права на статус беженца либо в силу того, что не соответствуют критериям включения в определение беженца, которые оговорены в статье 1A(2) Конвенции 1951 года, либо в силу своей причастности к определенным видам тяжких преступлений или чудовищных деяний, что дает право на применение к ним исключительной оговорки, предусмотренной статьей 1F Конвенции 1951 года.

С другой стороны, в тех случаях, когда просьба о выдаче касается беженца или просителя убежища, государства должны обеспечивать соблюдение своих обязательств по защите лиц согласно международному беженскому праву и праву прав человека. Эти обязательства являются частью правовой базы процедуры выдачи и должны быть приняты во внимание при вынесении решения относительно возможности выдачи запрашиваемого лица на законных основаниях запрашивающему государству. Что особенно важно, при рассмотрении вопроса о выдаче беженца или просителя убежища государства связаны обязательствами обеспечить полное соблюдение принципа невозвращения согласно международному беженскому праву и праву прав человека.

Процедуры выдачи и предоставления убежища должны быть скоординированы таким образом, чтобы дать государствам возможность полагаться на выдачу как на эффективный инструмент предупреждения безнаказанности и борьбы с международной преступностью в форме, которая была бы полностью совместима с выполнением ими своих международных обязательств по защите.

iv) Какие процедуры предусмотрены для передачи приговоренных к тюремному заключению лиц и взятых под стражу свидетелей?

Международное сотрудничество помимо случаев выдачи может потребоваться для передачи приговоренных к тюремному заключению лиц между государствами, с тем чтобы они могли отбывать наказание в стране своего гражданства или постоянного проживания. В целом такой вид передачи основан на презумпции того, что воздействие тюремного заключения на лицо и его/ее близких усугубляется нахождением его/ее вдали от дома. Передачи возможны также в контексте согласия государств на выдачу лица с условием, что оно будет возвращено для отбывания наказания в запрашиваемом государстве. Возможны вопросы по поводу расхождений в типах тюремного заключения и процедурах, связанных с пересмотром и исполнением наказаний, которые необходимо будет принять во внимание. Организация Объединенных Наций подготовила Типовой договор о передаче надзора за правонарушителями, которые были условно осуждены или условно освобождены¹⁴⁰, и Типовое соглашение о передаче заключенных-иностранцев¹⁴¹.

¹⁴⁰ Принят резолюцией 45/119 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года, Типовой договор о передаче надзора за правонарушителями, которые были условно осуждены или условно освобождены, A/RES/45/119.

¹⁴¹ Электронную версию см. <http://www.uncjin.org/Standards/Rules/r08/r08.html>.

В контексте взаимной правовой помощи¹⁴² государства могут согласиться на временную передачу взятых под стражу свидетелей с целью дачи показаний на судебном процессе в другом государстве. Соображения, связанные с правом прав человека и беженским правом, которые были рассмотрены в связи с выдачей, следует также учитывать в отношении любой такой временной передачи лица другому государству, особенно если это лицо возражает против такой передачи.

Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 года, статья 16

1. Лицо, которое находится под стражей или отбывает срок тюремного заключения в одном государстве-участнике и присутствие которого в другом государстве-участнике требуется для целей установления личности, дачи показаний или оказания иной помощи в получении доказательств для расследования или уголовного преследования в связи с преступлениями, указанными в статье 2, может быть передано с соблюдением следующих условий:

- a) это лицо свободно дает на то свое согласие на основе полной информированности;
- b) компетентные власти обоих государств достигли согласия на таких условиях, которые эти государства могут счесть приемлемыми.

2. Для целей настоящей статьи:

- a) государство, которому передается лицо, правомочно и обязано содержать переданное лицо под стражей, если только государство, которое передало это лицо, не просило об ином или не санкционировало иное;
- b) государство, которому передано лицо, без задержки выполняет свое обязательство по возвращению этого лица в распоряжение государства, которое ранее передало это лицо, как это было согласовано заранее или как это было иным образом согласовано компетентными властями обоих государств;
- c) государство, которому передано лицо, не должно требовать от государства, которое передало это лицо, возбуждения процедуры выдачи для его возвращения;
- d) переданному лицу в срок наказания, отбываемого в государстве, из которого оно передано, зачитывается срок содержания под стражей в государстве, которому оно передано.

3. Без согласия государства-участника, из которого в соответствии с настоящей статьей должно быть передано то или иное лицо, это лицо, независимо от его гражданства, не подлежит преследованию или содержанию под стражей и не может подвергаться какому-либо иному ограничению в отношении его личной свободы на территории государства, которому передано это лицо, в связи с действиями или вынесенными в отношении него приговорами до его отбытия с территории государства, из которого оно передано.

2.2.3 В чем состоит взаимная правовая помощь и как она трактуется в рамках международного права?

Взаимная правовая помощь – это процесс, в рамках которого государства содействуют друг другу в получении показаний и проявляют другие формы сотрудничества, необходимого для уголовного расследования и преследования в связи с уголовными преступлениями. Взаимная правовая помощь осуществляется в форме сотрудничества судебных органов, а не органов полиции, которое осуществляется на иной организационно-правовой базе, и охватывает широкий круг действий, включая:

- получение свидетельских показаний и заявлений от отдельных лиц;

¹⁴² См. также главу 2.2.3.

- содействие в предоставлении задержанных или других лиц для дачи свидетельских показаний или оказания помощи в проведении расследований;
- вручение судебных документов;
- проведение розысков и арестов имущества;
- обследование объектов и участков местности;
- предоставление информации и вещественных доказательств;
- предоставление оригиналов или заверенных копий соответствующих документов и материалов, включая банковские, финансовые, юридические и деловые документы¹⁴³.

Мероприятия в рамках взаимной правовой помощи, как правило, регулируются двусторонними или многосторонними договорами о взаимной правовой помощи, однако наличие договора не является обязательным условием для сотрудничества. Чтобы идти в ногу с быстрым прогрессом в области методов расследования, предпочтительно, чтобы такие договоры о взаимной правовой помощи не содержали исчерпывающего перечисления тех действий, на которые распространяется договор, с тем чтобы избежать необходимости внесения в действующие договоры о взаимной правовой помощи поправок каждый раз, как новые методы расследования становятся стандартной практикой (к примеру, тест на ДНК).

Организация Объединенных Наций разработала Типовой договор о взаимной помощи в области уголовного правосудия¹⁴⁴, в котором дается руководство относительно возможных процедур и соображений в связи с удовлетворением или отказом в удовлетворении просьб о взаимной правовой помощи¹⁴⁵. В нем перечисляется ряд возможных форм помощи, на которые распространяется Типовой договор, однако этот перечень не является исчерпывающим.

Помимо этого, существует целый ряд региональных договоров, регулирующих вопросы взаимной правовой помощи между государствами – участниками этих договоров¹⁴⁶, в которых нашли отражение общие правовые традиции или общепринятые нормы и стандарты определенных регионов. Договоренности о взаимной правовой помощи обычно носят менее формальный и более гибкий характер, чем договоренности о выдаче.

Взаимная помощь – это ключевой компонент международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, и поэтому международные конвенции и протоколы о предупреждении и пресечении терроризма содержат конкретные положения, призывающие государства как можно активнее сотрудничать в предупреждении, расследовании и преследовании преступлений, связанных с терроризмом¹⁴⁷.

¹⁴³ Типовой договор ООН о взаимной помощи в области уголовного правосудия, статья 1 (2), www.unodc.org/pdf/model_treaty_mutual_assistance_criminal_matters.pdf.

¹⁴⁴ Принят резолюцией 45/117 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года, Типовой договор о взаимной помощи в области уголовного правосудия, A/RES/45/117; в последующем в него были внесены поправки резолюцией 53/112 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 года, Взаимная помощь и международное сотрудничество по уголовным делам, A/RES/53/112. См. www.unodc.org/pdf/model_treaty_mutual_assistance_criminal_matters.pdf.

¹⁴⁵ Типовые законы ЮНОДК, www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/Model.html.

¹⁴⁶ Например, Европейская конвенция о взаимной помощи в уголовных делах 1959 года, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/030.htm>; Конвенция о взаимной правовой помощи в уголовных делах между государствами – членами ЕС 2000 года, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33108.htm>; Протокол Сообщества по вопросам развития стран юга Африки о взаимной правовой помощи по уголовным делам 2002 года, http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/protmutual.pdf; Межамериканская конвенция о взаимной помощи в области уголовного правосудия 1992 года, www.oas.org/juridico/English/treaties/a-55.html; Договор 1962 года между Нидерландами, Бельгией и Люксембургом о выдаче и правовой помощи по уголовным делам. См. также Рамочное решение Совета Европы от 2001 года о европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами – членами Европейского союза, которое значительно упростило процедуру передачи лиц, скрывающихся от правосудия, между странами Европейского союза.

¹⁴⁷ Согласно пункту 2 f) резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности государства-члены будут "оказывать друг другу всемерное содействие в связи с уголовными расследованиями или уголовным преследованием, которые имеют отношение к финансированию или поддержке террористических актов, включая содействие в получении имеющихся у них доказательств, необходимых для такого преследования".

Пример:***Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 года, статья 14***

Государства-участники оказывают друг другу максимальную помощь в связи с расследованиями, уголовным преследованием или процедурами выдачи, начатыми в отношении преступлений, указанных в статье 2, включая содействие в получении имеющихся у них доказательств, необходимых для разбирательства.

Государства-участники выполняют свои обязательства по пункту 1 настоящей статьи в соответствии с любыми договорами или другими договоренностями о взаимной правовой помощи, которые могут существовать между ними. В отсутствие таких договоров или договоренностей государства-участники оказывают друг другу помощь согласно их национальному законодательству.

Как говорилось ранее¹⁴⁸, определенная деятельность террористических групп может подпадать под сферу действия Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КТОП), которая содержит самые современные положения о международно-правовом сотрудничестве в вопросах уголовного правосудия, в том числе о взаимной правовой помощи. В своей статье 18 она подводит детально разработанную базу под мероприятия по взаимной правовой помощи, которая обязывает участников КТОП оказывать друг другу самую широкую взаимную правовую помощь в расследовании, уголовном преследовании и судебном разбирательстве и призывает их к всемерному сотрудничеству и помощи в уголовных делах¹⁴⁹.

i) На каких основаниях можно отказать во взаимной правовой помощи?

Основания для отказа вытекают из положений применимых двусторонних или многосторонних договоров. Отказ во взаимной правовой помощи возможен только в исключительных случаях и должен иметь под собой четко сформулированные основания.

Пример:***Типовой договор ООН о взаимной помощи в области уголовного правосудия, статья 4 "Отказ в оказании помощи"***

1. В оказании помощи может быть отказано, если:
 - a) запрашиваемое государство считает, что просьба, если она будет удовлетворена, нанесет ущерб его суверенитету, безопасности, общественному порядку (*ordre public*) или другим имеющим важное значение государственным интересам;
 - b) правонарушение рассматривается запрашиваемым государством как имеющее политический характер;
 - c) существуют веские основания полагать, что просьба об оказании помощи сделана с целью судебного преследования лица по признаку расы, пола, вероисповедания, гражданства, этнической принадлежности или политических убеждений и что положению этого лица может быть нанесен ущерб в силу любой из указанных причин;

¹⁴⁸ См. главу 2.2.2.

¹⁴⁹ См. Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, статья 18, на сайте [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/ TOCbook-e.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-e.pdf).

- d) просьба касается правонарушения, которое является предметом расследования или судебного разбирательства в запрашиваемом государстве, или судебного разбирательства, которое в запрашивающем государстве будет несовместимо с законодательством запрашиваемого государства, касающимся двукратного привлечения к ответственности за одно и то же правонарушение (*ne bis in idem*);
- e) запрашиваемая помощь требует от запрашиваемого государства применения обязательных мер, которые не соответствовали бы его законодательству и практике, если данное правонарушение являлось бы предметом расследования или судебного разбирательства в пределах его собственной юрисдикции;
- f) деяние представляет собой правонарушение по военному праву, но одновременно не является таковым по обычному уголовному праву.

Типовой договор о взаимной помощи в области уголовного правосудия оставляет за государствами возможность в надлежащих случаях оказывать помощь, даже если действие, на котором основана просьба о помощи, не является правонарушением в запрашиваемом государстве (отсутствие двойной подсудности), или рассмотреть возможность ограничения требования о двойной подсудности применительно к определенным типам помощи, таким как помощь в розыске и аресте имущества¹⁵⁰.

Международные конвенции и протоколы по предупреждению и пресечению терроризма оговаривают, что предусмотренные в них преступления не могут рассматриваться как налоговые или политические преступления, что служило бы основанием для отказа в удовлетворении просьб о взаимной помощи. Однако в просьбе может быть отказано при наличии веских оснований полагать, что представленная просьба "имеет целью судебное преследование или наказание лица по причине его расы, вероисповедания, гражданства, этнического происхождения или политических убеждений" (гуманитарная оговорка).

Пример:

Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма

Статья 13. Ни одно из преступлений, указанных в статье 2, не рассматривается для целей выдачи или взаимной правовой помощи как преступление, связанное с налогами. Государства-участники не могут отклонять просьбу о выдаче или взаимной правовой помощи только на основании того, что она касается преступления, связанного с налогами.

Статья 14. Ни одно из преступлений, указанных в статье 2, не рассматривается для целей выдачи или взаимной правовой помощи между государствами-участниками как политическое преступление или преступление, связанное с политическим преступлением, или преступление, совершенное по политическим мотивам. Вследствие этого связанная с таким преступлением просьба о выдаче или взаимной правовой помощи не может быть отклонена лишь на том основании, что она касается политического преступления или преступления, связанного с политическим преступлением, или преступления, совершенного по политическим мотивам.

Статья 15. Ничто в настоящей Конвенции не должно толковаться как налагающее обязательство выдавать какое-либо лицо или оказывать взаимную помощь, если запрашиваемое государство-участник имеет веские основания полагать, что просьба о выдаче в связи с преступлениями, упомянутыми в статье 2, или о взаимной правовой помощи в отношении таких преступлений имеет целью судебное преследование или наказание этого лица по причине его расы, вероисповедания, гражданства, этнического происхождения или политических убеждений или что удовлетворение этой просьбы нанесло бы ущерб положению этого лица по любой из этих причин.

¹⁵⁰ Там же, сноски 5 и 6.

При оказании помощи запрашиваемое государство по-прежнему связано своими международными обязательствами по соблюдению прав человека. Удовлетворение просьбы об оказании взаимной правовой помощи может иметь последствия для личностных прав, таких как право на неприкосновенность частной жизни, привилегия против самообвинения, и это следует учитывать при принятии решения о целесообразности удовлетворения просьбы и форме ее выполнения. Общие соображения в ракурсе прав человека детально рассматриваются ниже (см. раздел 5).

Законы как запрашивающего, так и запрашиваемого государства, в том числе относительно их международных и внутренних обязательств по соблюдению прав человека, должны приниматься во внимание при выполнении просьбы о взаимной правовой помощи. Запрашиваемому государству при выполнении просьбы необходимо действовать в соответствии с собственными законами и обязательствами.

Для обеспечения того, чтобы полученные сведения были приемлемы в качестве доказательств в суде запрашивающего государства, просьба в идеале должна выполняться с соблюдением также процессуальных норм запрашивающего государства. К примеру, в целях защиты свидетелей и осведомителей иногда возникает необходимость продумать процессуальные механизмы признания доказательной силы заявлений, сделанных до суда. В большинстве европейских стран досудебные заявления, сделанные свидетелями или осведомителями, считаются имеющими доказательную силу в суде, при условии что стороны имеют возможность участвовать в опросе свидетелей¹⁵¹. Предположим, что такая концепция действует в запрашивающем государстве. В этом случае, если показания свидетелей на этапе до суда снимаются в запрашиваемом государстве, запрашивающему государству следует обратиться к запрашиваемому государству с просьбой обеспечить, чтобы стороны по делу имели возможность участвовать в опросе свидетелей. Благодаря этому полученные свидетельские показания могут затем иметь доказательную силу в судах запрашивающего государства. В более общем плане, для эффективного сотрудничества требуется хорошо налаженное общение между государствами относительно их соответствующих требований.

ii) Какие существуют процедуры в отношении передачи уголовного процесса?

Уголовный процесс может быть передан от одного государства другому в целях эффективного преследования за преступления терроризма, уменьшения возможности для коллизии юрисдикций и сокращения срока содержания под стражей до суда. Договоренность о передаче производства может иметь под собой двустороннюю или многостороннюю базу, и в этой связи Организация Объединенных Наций разработала Типовой закон о передаче уголовного судопроизводства¹⁵². При вынесении решения о возможной передаче судопроизводства должны приниматься во внимание положение подозреваемого¹⁵³ и права потерпевшего¹⁵⁴. Как только достигнута договоренность о передаче уголовного судопроизводства, передающее государство воздерживается от дальнейшего судебного производства против подозреваемого лица в отношении того же правонарушения (*ne bis in idem*)¹⁵⁵.

¹⁵¹ Piacete, N. (2006), "Analytical Report", in Council of Europe, *Terrorism: Protection of Witnesses and Collaborators of Justice*, Strasbourg: Council of Europe, p. 22.

¹⁵² Резолюция 45/118 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года, Типовой договор о передаче уголовного судопроизводства, A/RES/45/118.

¹⁵³ Там же, статья 8.

¹⁵⁴ Там же, статья 9.

¹⁵⁵ Там же, статья 10.

3. Международное право применения силы (*jus ad bellum*) и международное гуманитарное право (*jus in bello*)

Терроризм – это преступление, и с ним необходимо бороться с использованием инструментария уголовного права на национальном и международном уровнях. Поскольку террористические акты могут также совершаться в контексте вооруженных конфликтов, в настоящей публикации излагаются основные параметры международного права в вопросах применения силы, а также основные нормы, которые действуют во время вооруженного конфликта, и говорится о том, насколько они применимы к терроризму. Точные параметры того, как международное гуманитарное право (МГП) действует в отношении террористических групп, находятся в центре проходящей в настоящее время оживленной дискуссии и выходят за рамки этой публикации. Тем не менее определенные принципы МГП, возможно, было бы полезно осветить в связи с борьбой с терроризмом, и поэтому они будут рассмотрены ниже.

3.1 Право применения силы (*jus ad bellum*)

3.1.1 Может ли терроризм служить оправданием применения силы?

Современные нормы применения силы содержатся в Уставе Организации Объединенных Наций и обычном международном праве. Общее запрещение применения силы является одним из основополагающих принципов Организации Объединенных Наций и закреплено в статье 2 Устава:

Устав, статья 2:

[...]

3. Все Члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость.
4. Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силы или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций.

Главная цель Устава Организации Объединенных Наций изложена в статье 1 и состоит в том, чтобы "поддерживать международный мир и безопасность":

Устав, статья 1:

Поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира.

То важное значение, которое имеет запрещение применения силы против другого государства, видно из того факта, что оно входит в число немногочисленных императивных норм обычного международного права, или *jus cogens*¹⁵⁶.

Из этого общего запрещения применения силы есть только два исключения:

- применение силы в целях самообороны¹⁵⁷; и
- применение силы с санкции Совета Безопасности, которая дается в том случае, если Совет Безопасности сочтет, что применение силы необходимо для поддержания или восстановления международного мира и безопасности¹⁵⁸.

Применение силы в ответ на террористические акты законно только в том случае, если оно подпадает под одно из этих двух исключений.

3.2 Международное гуманитарное право (МГП)

3.2.1 Какие принципы международного гуманитарного права применимы в контексте борьбы с терроризмом?

Международное гуманитарное право, известное также как право вооруженного конфликта или право войны, представляет собой свод правил, которые во время вооруженного конфликта защищают лиц, которые не являются или перестали быть участниками боевых действий, и регулируют методы и средства ведения войны. Главная задача международного гуманитарного права – свести к минимуму или предотвратить человеческие страдания во время вооруженного конфликта. Большинство его норм регулируют не только поведение правительств и их вооруженных сил, но также действия противостоящих вооруженных группировок и других участников конфликта.

Террористические акты могут иметь место как во время войны, так и в мирное время. МГП действует только во время вооруженного конфликта; поэтому оно не применяется к террористическим актам, совершаемым в мирное время. МГП применимо к действиям террористических организаций и контртеррористическим инициативам в контексте внутреннего или международного вооруженного конфликта. МГП действует независимо от того, было ли законным первоначальное применение силы. МГП и международное право прав человека (рассматриваемое подробно в главе X) носят не взаимоисключающий, а взаимодополняющий характер¹⁵⁹. Международное право прав человека продолжает действовать в увязке с МГП в ситуации вооруженного конфликта. Терроризм в контексте вооруженного конфликта может также влечь за собой уголовную ответственность отдельных лиц согласно международному уголовному праву¹⁶⁰.

Многие международные конвенции и протоколы, связанные с предупреждением и пресечением терроризма, содержат исключительные оговорки в отношении вооруженных сил и военного времени, указывая на то, что деятельность вооруженных сил во время вооруженного конфликта регулируется МГП, а не этими конвенциями. Пример определенно выраженной исключительной оговорки можно найти в Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, вступившей в силу 23 мая 2001 года.

¹⁵⁶ Международный Суд, Военная или полувоенная деятельность в Никарагуа и против Никарагуа (Никарагуа против США), юрисдикция и приемлемость, доклад МС 392 за 1984 год, 27 июня 1986 года, пункт 190.

¹⁵⁷ Устав Организации Объединенных Наций, статья 51.

¹⁵⁸ На основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций.

¹⁵⁹ Международный Суд, Консультативное заключение по вопросу о правовых последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории (9 июля 2004 года), доклад за 2004 год, пункт 106.

¹⁶⁰ См. главу 2.

Пример:**Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года, статья 19**

1. Ничто в настоящей Конвенции не затрагивает другие права, обязательства и обязанности государств и лиц в соответствии с международным правом, в частности в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций и международным гуманитарным правом.
2. Действия вооруженных сил во время вооруженного конфликта, как эти термины понимаются в международном гуманитарном праве, которые регулируются этим правом, не регулируются настоящей Конвенцией, как не регулируются ею и действия, предпринимаемые вооруженными силами государства в целях осуществления их официальных функций, поскольку они регулируются другими нормами международного права.

3.2.2 Что является источником международного гуманитарного права?

МГП содержится в нормах обычного международного права и различных договорах о законах и обычаях войны.

Основными источниками международного гуманитарного права являются четыре Женевские конвенции 1949 года¹⁶¹ и три дополнительных протокола к этим конвенциям¹⁶²:

- Первая Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (1949 год)
- Вторая Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, и состава вооруженных сил на море (1949 год)
- Третья Женевская конвенция об обращении с военнопленными (1949 год)
- Четвертая Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (1949 год)
- Первый Протокол, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (1977 год)
- Второй Протокол, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (1977 год)
- Третий Протокол, касающийся принятия дополнительной отличительной эмблемы (2005 год)

В числе других текстов следует назвать Женевский протокол 1925 года о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых и других подобных газов и бактериологических средств, Конвенцию 1948 года о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Конвенцию 1980 года о конкретных видах обычного оружия и Оттавскую конвенцию 1997 года о запрещении противопехотных мин.

www

см. веб-сайт: <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/genevaconventions>

¹⁶¹ Четыре Женевские конвенции, пересмотренные и расширенные в 1949 году, вступили в силу в 1950 году.

¹⁶² Первый Протокол и второй Протокол к Женевским конвенциям были приняты в 1977 году и вступили в силу в 1979 году; третий Протокол был принят в 2005 году и вступил в силу в 2007 году.

Международное гуманитарное право получает развитие и толкование через юридическую практику национальных и международных судов. В частности, большое значение для дальнейшего развития МГП имеет судебная практика МУТБЮ и МУТР¹⁶³.

3.2.3 Кто следит за соблюдением международного гуманитарного права?

Международный комитет Красного Креста (МККК)

Основным органом, занимающимся международным гуманитарным правом, является МККК – независимая, беспристрастная и нейтральная организация. Мандат заниматься защитой жертв вооруженного конфликта и оказанием им помощи был дан ему государствами путем принятия четырех Женевских конвенций 1949 года и дополнительных протоколов к ним 1977 и 2005 годов. По своему мандату и правовому статусу МККК отличается как от межправительственных учреждений, таких как организация системы Организации Объединенных Наций, так и от неправительственных организаций. Его задачи включают распространение знаний о гуманитарном праве, контроль за его соблюдением, привлечение внимания к фактам нарушений и вклад в развитие гуманитарного права.

WWW

см. веб-сайт: <http://www.icrc.org>

Международные конвенции и протоколы по предотвращению и пресечению терроризма содержат положения, которые позволяют государству приглашать представителей МККК для посещения лиц, которые были взяты под стражу в связи с совершением преступлений терроризма, охватываемых соответствующими конвенциями¹⁶⁴.

3.2.4 Когда и где применяется международное гуманитарное право?

МГП применяется в условиях вооруженного конфликта.

- Международный вооруженный конфликт – это конфликт, в котором участвуют вооруженные силы по крайней мере двух государств, или вооруженный конфликт, связанный с борьбой народов против колониальной зависимости, иностранной оккупации, а также против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение.
- Вооруженный конфликт немеждународного характера – это вооруженное противоборство на территории одного государства между вооруженными силами этого государства и организованными вооруженными группами или между такими вооруженными группами.

Протокол II к Женевским конвенциям касается вооруженных конфликтов немеждународного характера, как они определены выше. Однако, для того чтобы к вооруженному конфликту немеждународного характера применялось МГП, он, как говорится в пункте 2 статьи 1 Протокола II, должен отвечать определенному пороговому критерию: "Настоящий Протокол не применяется к случаям нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности, таким как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера, поскольку таковые не являются вооруженными конфликтами"¹⁶⁵. В случае возникновения разногласий относительно соответствия ситуации пороговому критерию вооруженного конфликта можно запрашивать мнение суда.

¹⁶³ В частности, см. МУТБЮ. Решение по делу Тадича, раздел 2, www.icty.org.

¹⁶⁴ См., например, Международную конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма (2005 год), статья 10 (5).

¹⁶⁵ Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям.

Женевские конвенции обязательны для всех государств-участников, вовлеченных в вооруженные конфликты. Они остаются для них таковыми, даже если другие стороны конфликта не являются участниками этих конвенций. Многие договорные положения МГП закрепляют обязательства перед международным сообществом в целом (*erga omnes*) и являются отражением обычного международного права. Даже если одна сторона конфликта допускает нарушение какой-либо обязательной нормы МГП, это не может служить оправданием для нарушений МГП другой стороной конфликта.

Нормы МГП распространяются на действия организаций, в том числе террористических организаций, если они являются стороной вооруженного конфликта. Ополчение, добровольческие отряды, включая организованные движения сопротивления, участвующие в вооруженном конфликте, для того чтобы их личный состав был отнесен к законным комбатантам для целей МГП, должны отвечать следующим условиям:

- имеют во главе лицо, ответственное за своих подчиненных;
- имеют определенный и явственно видимый издали отличительный знак;
- открыто носят оружие;
- соблюдают в своих действиях законы и обычаи войны¹⁶⁶.

МГП продолжает действовать на всей территории воюющих государств (или, в случае конфликтов немеждународного характера, на всей территории, находящейся под контролем какой-либо из сторон) независимо от того, ведутся ли фактические военные действия или нет¹⁶⁷.

3.2.5 Какие действия допускаются в соответствии с законами войны?

Основополагающим принципом МГП является принцип гуманизма, и производными от него выступают принцип разграничения, принцип соразмерности, запрет на нанесение излишних телесных повреждений или причинение неоправданных страданий.

Согласно принципу разграничения, стороны конфликта при всех обстоятельствах обязаны проводить разграничение между гражданским населением и комбатантами (сражающимися)¹⁶⁸, при этом они могут наносить удары только по военным объектам. Военные объекты – это объекты, которые в силу своего характера, местоположения, назначения или использования вносят эффективный вклад в военные действия и полное или частичное разрушение, захват или нейтрализация которых, при существующих в данный момент обстоятельствах, дает явное военное преимущество¹⁶⁹. Гражданские лица пользуются защитой от нападений, за исключением случаев, когда они принимают непосредственное участие в военных действиях¹⁷⁰. Таким образом, нападения, направленные против гражданских объектов¹⁷¹, запрещены, если только в момент нападения они не использовались в военных целях и их разрушение давало явное военное преимущество.

¹⁶⁶ Третья Женевская конвенция, статья 4 А (2) d).

¹⁶⁷ МУТБЮ, Решение по апелляции юрисдикции в деле Тадича, см. www.icty.org.

¹⁶⁸ Международный комитет Красного Креста, Обычное международное гуманитарное право, Жан-Мари Хенкерте и Луиза Досвальд-Бек (составители), Кембридж юниверсити пресс, 2005 год (далее "Исследование МККК"). Это исследование было подготовлено по рекомендации двадцать шестой Международной конференции Красного Креста и Красного полумесяца (декабрь 1995 года) и основано на широком анализе практики государств (например, военных наставлений) и документов, являющихся выражением *opinion juris*. См. стр. 3–10 (Норма 1) и 32–38 (Нормы 7–10).

¹⁶⁹ Там же, стр. 32–41 (Нормы 7–8).

¹⁷⁰ Там же, стр. 25–31 (Норма 6).

¹⁷¹ Там же, стр. 42–44 (Норма 9).

Международное гуманитарное право запрещает также нападения неизбирательного характера¹⁷². К нападениям неизбирательного характера относятся: *a)* нападения, которые не направлены на конкретные военные объекты; *b)* нападения, при которых применяются методы или средства ведения военных действий, которые не могут быть направлены на конкретные военные объекты; или *c)* нападения, при которых применяются методы или средства ведения военных действий, последствия которых не могут быть ограничены, как это требуется в соответствии с международным гуманитарным правом, и которые, таким образом, в каждом таком случае поражают военные объекты и гражданских лиц или гражданские объекты без различия¹⁷³. Запрещены нападения путем бомбардировки любыми средствами, в том числе ракетами, при которых в качестве единого военного объекта рассматривается ряд явно отстоящих друг от друга и различимых военных объектов, расположенных в городе или деревне¹⁷⁴. Запрещение нападений неизбирательного характера должно не только определять стратегию конкретной военной операции, но также ограничивать использование определенных видов вооружений, от которого может пострадать гражданское население.

Согласно принципу соразмерности, при нападении запрещены нападения на законные военные объекты, которые, как можно ожидать, повлекут за собой потери жизни среди гражданского населения, ранения гражданских лиц и ущерб гражданским объектам или то и другое вместе, которые были бы чрезмерны по отношению к конкретному и непосредственному военному преимуществу, которое предполагается таким образом получить¹⁷⁵.

Наконец, нападающая сторона должна принять все возможные меры предосторожности, чтобы избежать случайных потерь жизни среди гражданского населения, ранения гражданских лиц и случайного ущерба гражданским объектам или, во всяком случае, свести их к минимуму¹⁷⁶. Международное гуманитарное право предписывает принятие ряда конкретных мер предосторожности при планировании и осуществлении нападений¹⁷⁷. Кроме того, нападающая сторона должна сделать эффективное заблаговременное предупреждение о нападениях, которые могут затронуть гражданское население, за исключением случаев, когда обстоятельства этого не позволяют¹⁷⁸.

Международное гуманитарное право налагает обязательства и на обороняющуюся сторону. Запрещается использование живого щита¹⁷⁹. Нарушение этой нормы предполагает, что обороняющаяся сторона преднамеренно использует гражданское население для предотвращения законных – при иных обстоятельствах – нападений¹⁸⁰. Помимо запрета на использование живого щита на обороняющуюся сторону также налагается обязательство предпринимать активные действия с целью защиты гражданского населения путем удаления его из районов, расположенных вблизи военных объектов¹⁸¹.

¹⁷² Там же, стр. 48 (Норма 11).

¹⁷³ Там же, стр. 52–56 (Норма 12).

¹⁷⁴ Там же, стр. 56–58 (Норма 13).

¹⁷⁵ Там же, стр. 59–64 (Норма 14).

¹⁷⁶ Там же, стр. 65–70 (Норма 15).

¹⁷⁷ Там же, стр. 65–86 (Нормы 15–21).

¹⁷⁸ Там же, стр. 79–83 (Норма 20).

¹⁷⁹ Там же, стр. 429–434 (Норма 97).

¹⁸⁰ Там же, стр. 429–434 (Норма 97).

¹⁸¹ Там же, стр. 87–98 (Нормы 22–24).

3.2.6 Каковы минимальные гарантии в рамках международного гуманитарного права?

Статья 3, общая для всех четырех Женевских конвенций, часто именуемая как "общая статья 3", фигурирующая и во втором Дополнительном протоколе, содержит минимальные гарантии, которые действуют в случае как международного вооруженного конфликта, так и конфликта немеждународного характера:

Общая статья 3 предусматривает следующие минимальные гарантии:

Статья 3. В случае вооруженного конфликта, не носящего международного характера и возникающего на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон, каждая из находящихся в конфликте сторон будет обязана применять, как минимум, следующие положения:

1) Лица, которые непосредственно не принимают участия в военных действиях, включая тех лиц из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине, должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или любых других аналогичных критериев.

С этой целью запрещаются и всегда и всюду будут запрещаться следующие действия в отношении вышеуказанных лиц:

- a) посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение, пытки и истязания;
 - b) взятие заложников;
 - c) посягательство на человеческое достоинство, в частности оскорбительное и унижающее достоинство обращение;
 - d) осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом, при наличии судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями.
- 2) Раненых и больных будут подбирать, и им будет оказана помощь.

Беспристрастная гуманитарная организация, такая как Международный комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте.

[...]

3.2.7 Как международное гуманитарное право относится к терроризму?

Четвертая Женевская конвенция (статья 33) гласит, что "коллективные наказания, так же как и всякие меры запугивания или террора, запрещены", в то время как Дополнительный протокол II (статья 4) запрещает "акты терроризма" в отношении лиц, не принимающих непосредственного участия или прекративших принимать участие в военных действиях. При этом главная цель состоит в том, чтобы подчеркнуть тот факт, что ни отдельные лица, ни гражданское население не могут подвергаться коллективному наказанию, которое, среди прочего, явно создает обстановку террора.

Оба дополнительных протокола к Женевским конвенциям также запрещают действия, направленные на терроризирование гражданского населения. "Гражданское население как таковое, а также отдельные гражданские лица не должны являться объектом нападений. Запрещаются акты насилия или угрозы насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население" (ДП I, пункт 2 статьи 51 и ДП II, пункт 2 статьи 13).

Эти положения являются ключевым элементом норм международного гуманитарного права, регулирующих ведение военных действий, то есть те методы и средства, которыми ведутся военные операции. Они запрещают совершение актов насилия в ходе вооруженного конфликта, которые не дают явного военного преимущества. Не следует забывать о том, что даже совершение законного нападения на военные объекты может вызывать у гражданского населения страх. Однако эти положения запрещают нанесение ударов, которые конкретно нацелены на терроризирование гражданского населения, например в форме кампаний по артиллерийскому или снайперскому обстрелу гражданского населения городов.

Выдержка из публикации МККК "Международное гуманитарное право: вопросы и ответы"

Террористические акты могут совершаться во время вооруженных конфликтов или в мирное время. Международное гуманитарное право действует только применительно к ситуациям вооруженного конфликта и не распространяется на террористические акты, совершаемые в мирное время.

Основополагающим принципом гуманитарного права является требование о проведении разграничения между гражданским населением и комбатантами и запрещение совершать нападения на гражданское население и нападения неизбирательного характера. Помимо явного запрещения всех действий, направленных на терроризирование гражданского населения (пункт 2 статьи 51 Протокола I; и пункт 2 статьи 13 Протокола II), МГП запрещает совершение следующих действий, которые могут быть расценены как террористические акты:

- нападения на гражданское население и гражданские объекты (пункт 2 статьи 51 Протокола I; и статья 13 Протокола II);
- нападения неизбирательного характера (пункт 4 статьи 51 Протокола I);
- нападения на места отправления культа (статья 53 Протокола I; и статья 16 Протокола II);
- нападения на установки и сооружения, содержащие опасные силы (статья 56 Протокола I; и статья 15 Протокола II);
- взятие заложников (статья 75 Протокола I; статья 3 – общая для четырех конвенций; и пункт 2 *b*) статьи 4 Протокола II);
- убийство лиц, которые не принимают участия в военных действиях или перестали принимать в них участие (статья 75 Протокола I; статья 3 – общая для четырех конвенций; и пункт 2 *a*) статьи 4 Протокола II).

Помимо запрещения вышеперечисленных действий гуманитарное право содержит также положения о борьбе с нарушениями данных запретов и механизмах по гарантии выполнения этих обязательств¹⁸².

¹⁸² Выдержка из публикации МККК "Международное гуманитарное право: вопросы и ответы", электронную версию см. www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/5L2BUR.

4. Международное беженское право

4.1 Каковы источники международного беженского права и какие аспекты международного беженского права применимы к борьбе с терроризмом?

К борьбе с терроризмом применимы различные аспекты международного беженского права¹⁸³. Не исключено, что лица, подозреваемые в причастности к терроризму, получили статус беженца или являются просителями убежища. Вооруженные конфликты, в которых участвуют террористические группы, могут приводить к тому, что отдельные лица из опасения преследования со стороны этих групп бегут в другие страны в поисках убежища. Кроме того, выдача также является ключевым инструментом в руках государств, которые прилагают усилия для борьбы с терроризмом, и многие конвенции о борьбе с терроризмом и другие инструменты, направленные на борьбу с транснациональной преступностью, содержат положения, которые налагают на государства обязательства выдавать лиц, подозреваемых в причастности к определенным видам преступлений. Такие инструменты, как правило, требуют от государств-участников принятия мер, для того чтобы оговариваемые действия были квалифицированы как уголовное преступление в рамках их уголовного законодательства и могли служить основанием для выдачи даже в отсутствие действующих договоров о выдаче между заинтересованными государствами. В то же время обязательства о невозвращении, вытекающие из международного права прав человека, налагают запрет на выдачу при определенных обстоятельствах помимо тех, которые основаны на международном беженском праве.

В настоящей главе, среди прочего, будут рассмотрены критерии для отнесения к категории беженцев, оговорки, которые исключают возможность отнесения определенных лиц к категории беженцев, а также права и обязанности беженцев и просителей убежища.

Процесс формирования международно-правовой базы защиты беженцев начался в первой половине XX столетия в эпоху Лиги Наций, предшественницы Организации Объединенных Наций. Его кульминационной точкой стало одобрение на специальной конференции Организации Объединенных Наций Конвенции о статусе беженцев.

Конвенция о статусе беженцев

WWW

см. веб-сайт: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>

Дается определение беженца, указываются определенные категории лиц, такие как военные преступники, которым отказано в статусе беженца. В Конвенции оговариваются тот вид правовой защиты, иной помощи и социальных прав, на которые могут рассчитывать беженцы со стороны государств, и определяются обязательства беженцев перед принимающим правительством.

¹⁸³ Перечень документов по беженскому праву и борьбе с терроризмом см.: Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Избранные документы по вопросам национальной безопасности и борьбе с терроризмом, январь 2008 года. С электронной версией можно ознакомиться на сайте UNHCR Refworld: www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4794c81c2.

Этот первый инструмент по данной теме в основном был направлен на защиту беженцев, появившихся в Европе после окончания Второй мировой войны. Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев, расширил сферу применения Конвенции, снял временные и географические ограничения, существовавшие в Конвенции, по мере того как проблема перемещенных лиц охватывала весь мир. Конвенция 1951 года также вдохновила на разработку региональных инструментов, таких как Конвенция Организации африканского единства (ОАЕ), регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, 1969 года¹⁸⁴ и Картахенская декларация по беженцам 1984 года¹⁸⁵.

4.2 Как Организация Объединенных Наций решает проблему беженцев?

14 декабря 1950 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций создала Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН). При выполнении своего мандата в качестве лидера и координатора международных действий в защиту беженцев оно прилагает все усилия, для того чтобы каждый мог осуществить право искать убежища и получить его в другом государстве либо добровольно вернуться домой, стать частью местного населения или переселиться в третью страну¹⁸⁶.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН)

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев было создано 14 декабря 1950 года решением Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Это учреждение наделено мандатом играть роль лидера и координатора международных усилий в защиту беженцев и по решению проблем беженцев по всему миру. За более чем 50-летнюю историю своего существования УВКБ ООН оказало помощь примерно 50 млн. человек. Его сотрудники, насчитывающие 6300 человек, работают в более чем 110 странах и продолжают оказывать помощь 32,9 млн. человек.

WWW

см. веб-сайт: <http://www.unhcr.org/>

4.3 Кто такой беженец?¹⁸⁷

Конвенция о статусе беженцев, статья 1

Беженец – это лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности или страны своего обычного места жительства и не может пользоваться защитой этой страны, или не желает пользоваться такой защитой, или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

¹⁸⁴ Конвенция ОАЕ, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, заключенная в Аддис-Абебе 10 сентября 1969 года, электронную версию см.: http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Refugee_Convention.pdf.

¹⁸⁵ Картахенская декларация по беженцам, принятая на Коллоквиуме по вопросу о международной защите беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме, Картахена, 19–22 ноября 1984 года.

¹⁸⁶ См. www.unhcr.org/basics.html.

¹⁸⁷ См. Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженцев согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев. www.unhcr.org/home/PUBL/3d58e13b4.pdf.

Как ясно следует из этой статьи, лицо должно отвечать трем критериям, для того чтобы быть отнесенным к категории беженца: а) данное лицо находится вне страны своего гражданства (в этой связи Конвенция не распространяется на так называемых внутренне перемещенных лиц); б) у этого лица есть вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований по одной или нескольким из перечисленных причин; и с) ему отказано в защите в стране происхождения. При этом не имеет значения, исходит ли угроза преследований со стороны государственных властей или со стороны негосударственных субъектов, таких как террористические группы. Например, беженцы могут покинуть страны, где государство не гарантирует адекватную защиту от деятельности террористических групп.

4.4 Что значит быть беженцем?

В 1951 году Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию, которая регулирует правовой статус беженцев (далее "Конвенция о беженцах"). Конвенция о беженцах консолидирует ранее принятые международные инструменты по беженцам и обеспечивает наиболее всеохватывающую кодификацию прав беженцев, когда-либо предпринятую на международном уровне. В ней устанавливаются исходные минимальные нормы обращения с беженцами, не исключая возможности предоставления государствами более благоприятного режима. Конвенция о беженцах должна применяться без дискриминации по признаку расы, вероисповедания или страны происхождения, и она содержит различные гарантии от высылки беженцев из страны.

Определенные положения Конвенции о беженцах считаются настолько принципиальными, что к ним недопустимы никакие оговорки. В эту категорию входят определение термина "беженец" и так называемый принцип "невозвращения" ("non-refoulement")¹⁸⁸, который гласит, что ни одно государство-участник не может высылать или возвращать ("refouler") беженца против его/ее воли каким-либо образом на территорию, где согласно его/ее опасениям им грозит преследование.

Беженцы имеют как права, так и обязанности. От них ожидается соблюдение законов и правил страны убежища.

Конвенция о статусе беженцев, статья 2 "Общие обязательства"

У каждого беженца существуют обязательства в отношении страны, в которой он находится, в силу которых, в частности, он должен подчиняться законам и распоряжениям, а также мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка.

4.5 Кто не пользуется защитой в рамках Конвенции о беженцах? Исключены ли из сферы ее действия террористы?

В определенных случаях Конвенция о беженцах не применяется и в силу этого не предоставляет защиты. Эти исключения указаны в статье 1F Конвенции о беженцах.

¹⁸⁸ См. также выше главу 2.2.2. по вопросу о выдаче.

Конвенция о статусе беженцев, статья 1F

Положения настоящей Конвенции не распространяются на всех тех лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они:

- a) совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;
- b) совершили тяжкое преступление неполитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того как они были допущены в эту страну в качестве беженцев;
- c) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.

В контексте вопроса о том, обеспечивает ли Конвенция о беженцах защиту лиц, в отношении которых имеются основания предполагать, что они совершили террористические акты, важно отметить, что резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности определенно "заявляет, что акты, методы и практика терроризма противоречат целям и принципам Организации Объединенных Наций и что сознательное финансирование и планирование террористических актов и подстрекательство к ним также противоречат целям и принципам Организации Объединенных Наций".

Согласно статье 1F Конвенции о беженцах лицо, в отношении которого имеются серьезные основания предполагать, что оно "виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций", исключается из категории лиц, пользующихся защитой в соответствии с Конвенцией о беженцах. Соответственно, на основании резолюции 1373 (2001)¹⁸⁹ Совета Безопасности лицо, в отношении которого можно считать, что оно отвечает за акты, методы и практику терроризма, не пользуется защитой, которая в противном случае предоставляется Конвенцией о беженцах. При этом применительно к категории лиц, на которые распространяется действие пункта c) статьи 1F, УВКБ ООН считает, что, поскольку статьи 1 и 2 Устава ООН, по сути дела, провозглашают основополагающие принципы, которых государства должны придерживаться в своих взаимоотношениях, теоретически только лица, наделенные властью в своих странах или подобных государствам субъектах, как представляется, способны нарушать эти положения. УВКБ ООН признает, что в исключительных обстоятельствах лидеры организаций, которые совершают особо чудовищные акты международного терроризма, представляющие серьезную угрозу международному миру и безопасности, могут считаться подпадающими под сферу действия пункта c) статьи 1F¹⁹⁰.

Кроме того, пункты a) и b) статьи 1F содержат две дополнительные причины отказа лицу в правах, гарантируемых беженцам согласно Конвенции о беженцах, которые могут быть также применены к лицам, в отношении которых имеются серьезные основания полагать, что они участвовали в совершении террористических актов. Такие террористические акты могут подпадать под сферу действия пункта a) как преступления против мира, военные преступления или преступления против человечности. В этом случае лицо, в отношении которого имеются

¹⁸⁹ Кроме того, резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности в пунктах 3 f) и g) определенно призывает государства "принимать, до предоставления статуса беженца, надлежащие меры согласно соответствующим положениям внутригосударственного законодательства и международного права, включая Международные стандарты в области прав человека, с целью удостовериться в том, что лица, ищущие убежища, не планировали террористических актов, не содействовали им и не участвовали в их совершении"; и "обеспечить, чтобы в соответствии с международным правом исполнители и организаторы террористических актов или их пособники не злоупотребляли статусом беженца и чтобы ссылки на политические мотивы не признавались в качестве основания для отклонения просьб о выдаче подозреваемых в причастности к терроризму лиц".

¹⁹⁰ См., например, замечания УВКБ ООН к статье 52 Билля Соединенного Королевства об эмиграции, убежище и гражданстве 2005 года, сайт: www.unhcr.org.uk/legal/positions/UNHCR%20Comments/comments_dec2005clause52.htm.

основания предполагать, что оно причастно к совершению такого акта, не пользуется защитой согласно Конвенции о беженцах, независимо от того, совершил ли он/она такие акты до того, как стать беженцем, или после получения статуса беженца. Террористический акт, как он определен в международных конвенциях и протоколах по предупреждению терроризма, может также быть квалифицирован как тяжкое преступление неполитического характера и в силу этого подпадать под сферу действия пункта *b*).

В заключение следует сказать, что лицо, которое совершило тяжкое преступление терроризма либо в стране убежища, либо за ее пределами, не может быть отнесено к категории беженца согласно Конвенции и не может пользоваться статусом беженца. Однако необходимо создать адекватные процедуры для гарантирования ему/ей возможности оспорить предъявляемые ему/ей обвинения. Кроме того, другие меры защиты, в том числе те, которые предусмотрены международным правом прав человека, по-прежнему действуют в отношении террористов.

4.6 Можно ли выслать беженца из страны или вернуть его на родину?

При определенных обстоятельствах и в определенных условиях беженцы могут быть высланы из страны, где они нашли убежище. В частности, как сказано в статье 32 Конвенции о беженцах, беженец может быть выдворен из страны на законных основаниях по соображениям государственной безопасности или общественного порядка. Такие основания могут существовать в отношении лиц, подозреваемых в причастности к террористическим актам, однако при этом необходимо соблюдать определенные процедуры. В частности, необходимо придерживаться должной процедуры, и выдворение должно производиться в соответствии с законом. В целом должны быть предусмотрены процедуры, которые позволяют индивиду участвовать в производстве и обжаловать или опротестовывать решение о его/ее высылке либо лично, либо через представителя. Кроме того, беженцу следует дать разумный период отсрочки выполнения решения, с тем чтобы он/она могли ходатайствовать о законном допуске в третью страну.

Конвенция о статусе беженцев, статья 32 "Высылка"

1. Договаривающиеся государства не будут высылать законно проживающих на их территории беженцев иначе, как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка.
2. Высылка таких беженцев будет производиться только во исполнение решений, вынесенных в судебном порядке. За исключением случаев, когда этому препятствуют уважительные соображения государственной безопасности, беженцам будет дано право представления в свое оправдание доказательств и обжалования в надлежащих инстанциях или перед лицом или лицами, особо назначенными надлежащими инстанциями, а также право иметь для этой цели своих представителей.
3. Договаривающиеся государства будут предоставлять таким беженцам достаточный срок для получения законного права на въезд в другую страну. Договаривающиеся государства сохраняют за собой право применять в течение этого срока такие меры внутреннего характера, которые они сочтут необходимыми.

Возможность высылки ограничивается упомянутым ранее основополагающим "принципом невозвращения" ("non-refoulement"), который уже рассматривался в контексте выдачи в главе 2.2.2, выше. Он содержится в статье 33 Конвенции о беженцах и обязывает все государства воздерживаться от высылки или принудительного возвращения ("refouler") беженца против его/ее воли в какой бы то ни было форме на территорию, где ему/ей грозит преследование.

Конвенция о статусе беженцев, статья 33

1. Договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев в страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.
2. Это постановление, однако, не может применяться к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны.

Защита против незаконной высылки или возвращения¹⁹¹, согласно международному беженскому праву, не распространяется на террористов, которые угрожают безопасности страны или осуждены за совершение тяжких преступлений терроризма¹⁹². Лица, которым первоначально был предоставлен статус беженца, могут его лишиться, если будет установлено, что к ним применимо одно из оснований для исключения из этого статуса, предусмотренных в данной Женевской конвенции¹⁹³.

Принцип невозвращения получил отражение и развитие в международном праве прав человека: даже лица, обвиняемые или осужденные за тяжкие преступления терроризма, не могут быть высланы или возвращены в какую-либо страну в обстоятельствах, когда существует реальная опасность того, что их права человека будут серьезно нарушены, в частности они могут подвергнуться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению¹⁹⁴. Конвенция Организации Объединенных Наций против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в статье 3 утверждает, что "ни одно государство-участник не должно высылать, возвращать ("refouler") или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток"¹⁹⁵. Согласно мнению Комитета Организации Объединенных Наций против пыток, термин "другое государство" относится не только к государству, куда лицо высылают, возвращают или выдают, но и любое государство, куда данное лицо может быть впоследствии выслано, возвращено или выдано¹⁹⁶.

4.7 Каким образом политика борьбы с терроризмом может сказываться на беженцах и просителях убежища?

УВКБ ООН неоднократно высказывало озабоченность по поводу негативных последствий некоторых шагов в рамках политики борьбы с терроризмом для беженцев и просителей убежища¹⁹⁷, таких как опасность того, что беженцы и просители убежища могут быть автоматически взяты

¹⁹¹ В соответствии с Конвенцией о беженцах, пункт 1 статьи 33, выше.

¹⁹² См. Конвенцию о беженцах, пункт 2 статьи 33, выше.

¹⁹³ См. Конвенцию о беженцах, статья 1F, выше.

¹⁹⁴ См. главу 5 о праве прав человека, ниже.

¹⁹⁵ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принята 10 декабря 1984 года, см. www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm.

¹⁹⁶ Human Rights Watch, "Human Rights Implications of European Union Internal Security Proposals and Measures in the Aftermath of the 11 September Attacks in the United States" ("Последствия для прав человека предложений и мер со стороны Европейского союза после событий 11 сентября в Соединенных Штатах"), www.hrw.org/press/2001/11/eusecurity-memo.htm.

¹⁹⁷ UNHCR, News Story of 23 October 2001, "Possible repercussions for refugees following terrorist attacks worry UNHCR", www.unhcr.org/news/NEWS/3bd563394.html.

под стражу на основании их статуса; опасность того, что им будет отказано в статусе беженца в нарушение Конвенции и Протокола о статусе беженцев¹⁹⁸; риск принудительной высылки; риск наложения ограничений на процедуру определения статуса беженцев; опасность ошибочного применения исключительных оговорок к определенным группам лиц или отдельным лицам, в отношении которых существует подозрение, что они каким-либо образом причастны к терроризму в силу своего вероисповедания, этнической принадлежности, национального происхождения или политических связей.

Резолюция 1456 (2003) Совета Безопасности

6. Государства должны обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали всем их обязательствам по международному праву, и им следует принять такие меры в соответствии с международным правом, в частности в области прав человека, беженского права и гуманитарного права.

Необходимо еще раз указать на то, что Совет Безопасности ясно заявил, что государства обязаны обеспечить такое положение, при котором меры, принимаемые для борьбы с терроризмом, соответствовали всем их обязательствам по международному праву в области прав человека, беженского права и гуманитарного права¹⁹⁹. Генеральная Ассамблея²⁰⁰ также неоднократно ясно указывала на лежащие на государствах обязанности согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, в том числе в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций 2006 года²⁰¹.

¹⁹⁸ На иных основаниях, чем основания для исключения из категории беженцев, как они перечислены в статье 1F Конвенции о статусе беженцев.

¹⁹⁹ См. резолюцию 1269 (1999) Совета Безопасности, пункт 4 *iv*); резолюцию 1373 (2001) Совета Безопасности, пункты 3 *f*) и 3 *g*); резолюцию 1456 (2003) Совета Безопасности, пункт 6 приложения; резолюцию 1535 (2004) Совета Безопасности, приложение, пункт 6 преамбулы; резолюцию 1566 (2004) Совета Безопасности, пункт 4 преамбулы; резолюцию 1617 (2005) Совета Безопасности, пункт 4 преамбулы; резолюцию 1624 (2005) Совета Безопасности, пункт 2 преамбулы и пункт 4 постановляющей части.

²⁰⁰ См. также резолюцию 49/60 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 2004 года, Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма, приложение, пункт 5, A/RES/49/60; резолюцию 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 года, Меры по ликвидации международного терроризма, приложение, пункты 6 (с конкретным упоминанием статей 1, 2, 32 и 33 Конвенции 1951 года) и 7, A/RES/51/210; резолюцию 57/219 Генеральной Ассамблеи от 27 февраля 2003 года, Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, пункт 1, A/RES/57/219; резолюцию 58/187 Генеральной Ассамблеи от 22 марта 2004 года, Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, пункт 1, A/RES/58/187; резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи от 24 октября 2005 года, Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, пункт 85, A/RES/60/1; резолюцию 60/43 Генеральной Ассамблеи от 6 января 2006 года, Меры по ликвидации международного терроризма, пункты 11 и 19 преамбулы, пункт 3 постановляющей части, A/RES/60/43; резолюцию 60/158 Генеральной Ассамблеи от 28 февраля 2006 года, Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, пункты 7 и 13 преамбулы, пункты 1 и 5 постановляющей части, A/RES/60/158; резолюцию 62/71 Генеральной Ассамблеи от 8 января 2008 года, Меры по ликвидации международного терроризма, пункты 12 и 20 преамбулы, A/RES/62/71; резолюцию 62/159 Генеральной Ассамблеи от 11 марта 2008 года, Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, A/RES/62/159.

²⁰¹ См. Глобальную контртеррористическую стратегию Организации Объединенных Наций, главы 1.2.1 *a*) и 5.1 Плана действий.

5. Международные нормы прав человека и борьба с терроризмом

Обязательства по соблюдению прав человека составляют неотъемлемую часть международно-правовой базы борьбы с терроризмом как через обязательство государств предотвращать террористические акты, которые потенциально могут оказать огромное негативное воздействие на права человека и вести к их ущемлению, так и через обязательство обеспечивать, чтобы любые антитеррористические мероприятия проводились с соблюдением прав человека.

Из выступления Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна на международной конференции на тему "Терроризм: масштабы, угрозы и контрмеры", г. Тунис, Тунис, 15 ноября 2007 года²⁰²

Когда мы ратуем за соблюдение прав человека, борьбу с нищетой и маргинализацией, когда мы стремимся к урегулированию конфликтов, поддержке благого управления и верховенства закона, мы руководствуемся своим убеждением в том, что эта деятельность имеет непреходящую ценность и сама по себе заслуживает продолжения. Однако, действуя таким образом, мы также ведем борьбу с терроризмом, ликвидируя сами порождающие его условия.

Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций, часть IV

Мы постановляем принять следующие меры, подтверждая, что всеобщее поощрение и защита права человека и обеспечение верховенства права имеют важное значение для всех компонентов Стратегии, признавая, что действенные меры по борьбе с терроризмом и защита прав человека являются целями, которые не противоречат, а дополняют и взаимно подкрепляют друг друга, и подчеркивая необходимость защиты прав жертв терроризма.

Международное право прав человека направлено на создание исходного стандарта в защиту определенного набора прав, гарантируемых всем людям при любых обстоятельствах и в любом месте. В настоящей главе будут рассмотрены источники международного права прав человека, его последствия для борьбы с терроризмом и механика применения на практике основополагающих принципов права прав человека. Большое внимание в ней будет уделено широкому применению норм прав человека в контексте борьбы с терроризмом и ключевым элементам обязательств по правам человека, однако в ней не будет подробно рассматриваться осуществление конкретных прав.

5.1 Источники международного права прав человека

Костяк международного права прав человека составляет ряд инструментов Организации Объединенных Наций. В их числе – Устав Организации Объединенных Наций, Всеобщая декларация прав человека²⁰³ (ВДПЧ), Международный пакт о гражданских и политических правах²⁰⁴

²⁰² Выступление на международной конференции на тему "Терроризм: масштабы, угрозы и контрмеры", г. Тунис, Тунис, 15 ноября 2007 года, см. www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=149.

²⁰³ Всеобщая декларация прав человека (1948 год), электронную версию см. www.un.org/Overview/rights.html.

²⁰⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 год), см. www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm.

(МПГПП) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах²⁰⁵ (МПЭСКП). Помимо этого существует ряд факультативных протоколов, таких как Факультативный протокол к Международной конвенции о гражданских и политических правах, принятый в 1966 году, или второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни.

5.1.1 Каковы источники международного права прав человека?

Устав Организации Объединенных Наций

Устав Организации Объединенных Наций является основополагающей базой современного международного права прав человека, поскольку квалифицирует соблюдение прав человека и основных свобод как одно из обязательных предварительных условий стабильности и мира. Устав провозглашает права человека краеугольным камнем системы Организации Объединенных Наций, однако он не раскрывает содержания прав человека и основных свобод.

Устав Организации Объединенных Наций, статья 55

С целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями, основанных на уважении принципов равноправия и самоопределения народов, Организация Объединенных Наций содействует:

[...] всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ)

ВДПЧ признается "в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства"²⁰⁶. Она была принята в 1948 году резолюцией Генеральной Ассамблеи, не имеющей обязательной силы, но завоевала репутацию авторитетного источника прав и свобод, к осуществлению которых должны стремиться в рамках Устава как Организация Объединенных Наций, так и ее государства-члены. ВДПЧ считается составной частью обычного международного права и тем самым – базой международных обязательств по правам человека, которые распространяются на все государства, причем даже те, которые не являются участниками других договоров по правам человека.

В статье 1 ВДПЧ излагается идея основных прав человека: "Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах". ВДПЧ провозглашает общий запрет на дискриминацию и далее перечисляет конкретные группы прав, нуждающиеся в защите, в том числе гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. В статьях 3–21 говорится о классических гражданских и политических правах, таких как право на жизнь, запрещение рабства и пыток, право на равенство перед законом, свобода слова, собрания и передвижения, право на личную жизнь и т. д. Статьи 22–28 гарантируют целый ряд экономических, социальных и культурных прав, а статья 28 провозглашает, что "каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены".

²⁰⁵ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 год), см. www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_cescr.htm.

²⁰⁶ Всеобщая декларация прав человека (1948 год), электронную версию см. www.un.org/Overview/rights.html.

ВДПЧ не является напрямую юридически обязательным договором, о чем свидетельствует ее название ("декларация"), однако не следует недооценивать ее значение, поскольку она обладает высоким моральным авторитетом. При принятии ВДПЧ существовало общее понимание, что содержащиеся в ней права следует воплотить в юридически обязательную форму договоров, которые напрямую обяжут государства, выразившие согласие с их условиями. В результате со временем был принят ряд международных договоров по правам человека, в которых содержатся права человека, имеющие юридически обязательную силу для государств – участников этих договоров.

Договоры Организации Объединенных Наций по правам человека

Ряд общих и тематических договоров по правам человека конкретизируют многие из прав, содержащихся в ВДПЧ. Речь идет о девяти базовых международных договорах по правам человека. Задача отслеживания хода выполнения соответствующих положений государствами-участниками поручается комитету экспертов. По состоянию на июль 2008 года существовало семь таких комитетов. Вступила в силу Конвенция о правах инвалидов, однако договорный орган, ответственный за отслеживание ее выполнения, пока не создан. Еще не вступила в силу Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (Конвенция о насильственных исчезновениях).

Ключевые договоры по правам человека и факультативные протоколы к ним:

МКЛРД	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации ²⁰⁷
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах ²⁰⁸
МПГПП-ФП1	Первый факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах ²⁰⁹
МПГПП-ФП2	Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни ²¹⁰
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ²¹¹
КЛДОЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин ²¹²
КЛДОЖ-ФП	Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин ²¹³
КПП	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания ²¹⁴
КПП-ФП	Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания ²¹⁵

²⁰⁷ Вступила в силу 21 декабря 1965 года.

²⁰⁸ Вступил в силу 16 декабря 1966 года.

²⁰⁹ Вступил в силу 16 декабря 1966 года.

²¹⁰ Вступил в силу 15 декабря 1989 года.

²¹¹ Вступил в силу 16 декабря 1966 года.

²¹² Вступила в силу 18 декабря 1979 года.

²¹³ Вступил в силу 10 декабря 1999 года.

²¹⁴ Вступила в силу 10 декабря 1984 года.

²¹⁵ Вступил в силу 18 декабря 2002 года.

КПР	Конвенция о правах ребенка ²¹⁶
ФП-КПР-ВК	Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в военных конфликтах ²¹⁷
ФП-КПР-ТД	Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии ²¹⁸
МКПТМ	Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей ²¹⁹
	Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (Конвенция о насильственных исчезновениях) ²²⁰
	Конвенция о правах инвалидов ²²¹
	Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов ²²²
www	см. веб-сайт: http://www2.ohchr.org/english/law/

Региональные договоры по правам человека

Помимо инструментов Организации Объединенных Наций по правам человека существуют также договоры ряда региональных организаций, которые гарантируют соблюдение прав человека на региональной основе, причем, развивая содержание ключевых договоров Организации Объединенных Наций, они также отражают особенности каждого региона. В их числе:

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года²²³

Американская конвенция по правам человека 1969 года²²⁴

Африканская хартия прав человека и народов 1981 года²²⁵

Хартия основных прав и свобод Европейского союза 2000 года²²⁶

5.1.2 Какие права пользуются защитой?

Первые две части МПГПП, которые охватывают статьи 1–5, представляют собой важный свод того, что можно охарактеризовать как положения, которые являются системообразующими или всеохватывающими нормами. Статья 1, которая представляет собой часть I, гарантирует право на самоопределение. Это право отличается от остальных прав, гарантируемых Пактом, тем, что оно закреплено за "народами", а не за отдельными лицами. Речь идет также о един-

²¹⁶ Вступила в силу 20 декабря 1989 года.

²¹⁷ Вступил в силу 25 мая 2000 года.

²¹⁸ Вступил в силу 25 мая 2000 года.

²¹⁹ Вступила в силу 18 декабря 1999 года.

²²⁰ Еще не вступила в силу.

²²¹ Еще не вступила в силу.

²²² Еще не вступил в силу.

²²³ См. www.coe.int.

²²⁴ См. www.oas.org.

²²⁵ См. www.achpr.org.

²²⁶ См. www.europa.eu.

ственном праве, которое является общим для обоих пактов: статья 1 Международного пакта об экономических социальных и культурных правах является идентичной. Точное значение права на самоопределение в рамках международного права по-прежнему находится в процессе формирования, тем не менее предпосылкой для полного и подлинного самоопределения того или иного народа является пользование его представителями в полной мере правами, которые провозглашены в МПГПП.

Статьи 2–5 составляют часть II. Статья 2 – это один из краеугольных камней МПГПП, и в ней говорится, что государство-участник обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его юрисдикции лицам права, признаваемые в МПГПП. С небольшими исключениями, такими как избирательное право, эти права предоставляются не только гражданам государства, но и любому лицу, находящемуся на территории этого государства, и они должны соблюдаться без какой-либо дискриминации. При необходимости гарантия этих прав может подкрепляться принятием соответствующего законодательства. Кроме того, государства-участники обязуются предоставлять средства правовой защиты лицам, права которых по Пакту нарушаются. Статья 3 предусматривает равные права мужчин и женщин на пользование правами по Пакту. Статья 4 определяет четкие допустимые границы отступлений или временного приостановления действия определенных прав, с тем чтобы исключить возможность каких-либо злоупотреблений. Статья 5 содержит общее положение о защите прав.

В части III, составляющей сердцевину МПГПП, перечисляются содержательные права и основные свободы, которые гарантируются этим договором. Именно на эти статьи обычно ссылаются лица, жалующиеся на нарушение их прав по Пакту. Часть III содержит следующие права, которые могут быть также актуальными в контексте борьбы с терроризмом:

- право на жизнь²²⁷
- свобода от пыток²²⁸
- свобода от рабства²²⁹
- право на свободу и личную безопасность²³⁰
- право заключенного на гуманное обращение²³¹
- право на свободу передвижения²³²
- право иностранца, законно находящегося на территории государства, быть высланным только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и право на судебное обжалование такого решения²³³
- право на справедливое судебное разбирательство²³⁴
- свобода от ретроспективного наказания²³⁵
- право человека на признание его правосубъектности, где бы он ни находился²³⁶
- право на личную и семейную жизнь и на защиту репутации²³⁷

²²⁷ МПГПП, статья 6.

²²⁸ МПГПП, статья 7.

²²⁹ МПГПП, статья 8.

²³⁰ МПГПП, статья 9.

²³¹ МПГПП, статья 10.

²³² МПГПП, статья 12.

²³³ МПГПП, статья 13.

²³⁴ МПГПП, статья 14.

²³⁵ МПГПП, статья 15.

²³⁶ МПГПП, статья 16.

²³⁷ МПГПП, статья 17.

- право на свободу мысли, совести и религии²³⁸
- свобода мнения и его выражения²³⁹
- запрещение подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию²⁴⁰
- свобода собраний и ассоциации²⁴¹
- равенство перед законом²⁴²
- право участвовать в ведении государственных дел²⁴³
- право этнических, языковых и религиозных меньшинств пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком²⁴⁴
- право на эффективные средства правовой защиты²⁴⁵

Второй Факультативный протокол к МПГПП направлен на отмену смертной казни в государствах-участниках²⁴⁶.

Как говорилось ранее, МПЭСКОП также гарантирует право народов на самоопределение, провозглашенное в МПГПП. МПЭСКОП, как и МПГПП, далее формулирует соответствующие права в экономической, социальной и культурной областях для индивидов, включая право на свободу от дискриминации, право на труд²⁴⁷, право на здоровье²⁴⁸ и образование²⁴⁹ и профсоюзные права²⁵⁰. С учетом общего понимания неразделимости и взаимозависимости между гражданскими и политическими, а также экономическими, социальными и культурными правами права, содержащиеся в этих двух пактах, дополняют друг друга.

Между терроризмом и мерами по борьбе с ним, экономическими, социальными и культурными правами существует сложная взаимосвязь. Терроризм и меры, принимаемые для борьбы с террористическими актами, оказывают воздействие на экономические, социальные и культурные права индивидов по всему миру и, в свою очередь, испытывают их воздействие.

Как и другие формы тяжких преступлений, терроризм препятствует экономическому и социальному развитию, особенно в странах и регионах, охваченных конфликтами и имеющими слабые системы государственного управления, несовершенные системы уголовного правосудия и нестабильную экономику. В более конкретном плане, терроризм (и предполагаемая уязвимость стран для террористических ударов) отпугивает инвестиции и деловую активность. Зарубежные и отечественные инвесторы нередко воспринимают терроризм и подверженность ему как признак социальной нестабильности и явную угрозу для безопасности капиталовложений. Кроме того, терроризм наносит ущерб социальному и человеческому капиталу страны в силу того, что террористические акты и связанный с ними страх резко снижают качество жизни и могут вынуждать квалифицированную рабочую силу к эмиграции. Террористические акты и

²³⁸ МПГПП, статья 18.

²³⁹ МПГПП, статья 19.

²⁴⁰ МПГПП, статья 20.

²⁴¹ МПГПП, статьи 21 и 22.

²⁴² МПГПП, статья 26.

²⁴³ МПГПП, статья 25.

²⁴⁴ МПГПП, статья 27.

²⁴⁵ МПГПП, статья 2.

²⁴⁶ Статус в отношении ратификации см. www.unhchr/ch/pdf/report.pdf.

²⁴⁷ МПЭСКОП, статья 6.

²⁴⁸ МПЭСКОП, статья 12.

²⁴⁹ МПЭСКОП, статья 13.

²⁵⁰ МПЭСКОП, статья 8.

боязнь их также подрывают основные права граждан, в том числе свободу передвижения, доступ к рабочим местам, возможности получения образования, и они отбивают охоту к накоплению сбережений. В этой связи консолидация потенциала систем уголовного правосудия в деле борьбы с тяжкими преступлениями и терроризмом – это принципиально важный компонент стратегии комплексного развития в силу того, что такая мера препятствует эрозии основных прав человека, которые столь необходимы для обеспечения социально-экономической стабильности.

Еще один аспект состоит в том, что терроризм может подпитываться благоприятными социально-экономическими условиями. Глобальная антитеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций²⁵¹ определенно указывает на меры, "направленные на устранение условий, способствующих распространению терроризма, включая, однако не ограничиваясь ими, затянувшиеся неурегулированные конфликты, дегуманизацию жертв терроризма во всех его формах и проявлениях, отсутствие правопорядка и нарушение прав человека, этническую, национальную и религиозную дискриминацию, политическую изоляцию, социально-экономическую маргинализацию и отсутствие благого правления", признавая при этом, что ни одно из этих условий не может служить оправданием или обоснованием для террористических актов. Стратегия вновь подтверждает решимость государств "поощрять культуру мира, справедливости и развития человека, этническую, национальную и религиозную терпимость и уважение всех религий, религиозных ценностей и убеждений или культур путем создания и поощрения, в зависимости от обстоятельств, программ просвещения и осведомления общественности с участием всех секторов общества" и "решимость обеспечить своевременную и полную реализацию целей и задач в области развития, согласованных на крупных конференциях и встречах на высшем уровне Организации Объединенных Наций, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия".

Бывший Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека Сержиу ди Мелло (2002 год)

Наилучшая – и единственная – стратегия, которая позволила бы изолировать и победить терроризм, – это стратегия, заключающаяся в уважении прав человека, содействии социальной справедливости, расширении демократии и поддержании верховенства права.

Инструменты, посвященные гражданским и политическим правам, такие как МПГПП, возлагают на государства-участники прямое обязательство действовать в соответствии с их положениями²⁵². В то же время права, содержащиеся в МПЭСКП, возлагают на государства-участники обязательство гарантировать эти права "в максимальных пределах имеющихся [у них] ресурсов"²⁵³. Этот принцип прогрессивной реализации прав признает те препятствия, с которыми сталкиваются государства-участники в связи с ограниченностью ресурсной базы, и он возлагает на них обязательство к совершению преднамеренных, конкретных и целенаправленных шагов в отношении реализации мер, предусмотренных МПЭСКП.

Помимо МПГПП следует учитывать и другие инструменты Организации Объединенных Наций по правам человека, в которых нашли развитие определенные права, например КПП Организации Объединенных Наций, а также инструменты, посвященные конкретным категориям лиц, таким как дети или женщины, которые могут нуждаться в особом внимании с целью защиты их прав человека.

²⁵¹ Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2006 года, Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций. A/RES/60/288.

²⁵² МПГПП, пункт 1 статьи 2.

²⁵³ МПЭСКП, пункт 1 статьи 2.

5.2 Обеспечение соблюдения прав человека

Верховный комиссар по правам человека – главное должностное лицо Организации Объединенных Наций в области прав человека. Верховный комиссар возглавляет Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), на которое возложен мандат обеспечивать лидерство в области прав человека, заниматься правозащитным просвещением, вести работу по расширению прав и возможностей личности и оказывать государствам содействие в осуществлении прав человека.

Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) – это департамент Секретариата Организации Объединенных Наций, наделенный мандатом продвигать и отстаивать осуществление и полную реализацию всеми людьми всех прав, предусмотренных Уставом Организации Объединенных Наций и международными нормами и договорами о правах человека. Данный мандат включает предотвращение нарушений прав человека, обеспечение уважения всех прав человека, содействие расширению международного сотрудничества в защиту прав человека, координацию связанных с этим мероприятий всей системы Организации Объединенных Наций, консолидацию и упорядочение системы Организации Объединенных Наций в области прав человека. Кроме выполнения возложенных на него мандатом функций, Управление играет лидирующую роль в интеграции правозащитного подхода во все направления деятельности учреждений системы Организации Объединенных Наций.

WWW

см. веб-сайт: <http://www.ohchr.org>

5.2.1 Какая институциональная база существует на международном и региональном уровнях для продвижения и защиты прав человека?

i) Органы Организации Объединенных Наций по правам человека

Каковы роль и мандат органов Организации Объединенных Наций по правам человека?

Система Организации Объединенных Наций по продвижению и защите прав человека состоит из органов двух основных типов: органы, созданные на основании Устава Организации Объединенных Наций, в том числе Совет по правам человека, и органы, учрежденные международными договорами по правам человека. Большинство этих органов пользуются секретариатской поддержкой со стороны УВКПЧ.

ii) Уставные органы Организации Объединенных Наций

Каковы роль и мандат уставных органов Организации Объединенных Наций?

Совет по правам человека²⁵⁴

Совет по правам человека, находящийся в Женеве, – это вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи, пришедший на смену Комиссии по правам человека²⁵⁵ в 2006 году. Совет по правам человека состоит из 47 государств-членов, избираемых сроком на три года по принципу справедливого географического распределения.

²⁵⁴ Совет по правам человека пришел на смену Комиссии по правам человека, последняя сессия которой состоялась в 2006 году.

²⁵⁵ Была создана резолюцией 60/251 Генеральной Ассамблеи от 15 марта 2006 года.

Совет по правам человека должен, в частности:

- содействовать учебно-просветительской деятельности в области прав человека, а также деятельности по оказанию консультационных услуг, предоставлению технической помощи и наращиванию потенциала
- служить форумом для обсуждения тематических вопросов по правам человека
- давать рекомендации Генеральной Ассамблее в отношении дальнейшего развития международного права в области прав человека
- содействовать полному выполнению государствами своих обязательств в области прав человека
- проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека
- содействовать посредством диалога и сотрудничества предотвращению нарушений прав человека и быстро реагировать на чрезвычайные ситуации в области прав человека
- действовать в области прав человека в тесном сотрудничестве с правительствами, региональными организациями, национальными правозащитными учреждениями и гражданским обществом
- делать рекомендации в отношении поощрения и защиты прав человека
- представлять ежегодный доклад Генеральной Ассамблее

Специальные процедуры

"Специальными процедурами" именуется в целом механизмы, созданные Комиссией по правам человека и унаследованные Советом по правам человека, для рассмотрения либо положения в конкретных странах, либо тематических вопросов во всех районах мира. В настоящее время действуют 28 тематических и 10 страновых мандатов. Как правило, мандаты специальных процедур возлагают на мандатариев обязанности проводить работу по рассмотрению, отслеживанию, внесению рекомендаций и представлению докладов о положении с правами человека в конкретных странах или территориях (что известно как страновой мандат), либо относительно значимых проявлений в области нарушения прав человека по всему миру (что известно как тематический мандат).

Специальные процедуры выполняются конкретным лицом (именуемым "специальный докладчик", "специальный представитель Генерального секретаря" или "независимый эксперт") либо рабочей группой, обычно состоящей из пяти членов (по одному от каждого региона). Мандатарии специальных процедур действуют в своем личном качестве и не получают окладов или иных финансовых компенсаций за свою деятельность. Независимый статус мандатариев имеет принципиальное значение для их полной независимости при выполнении своих функций. Управление Верховного комиссара по правам человека оказывает им помощь в выполнении своих мандатов в виде кадровой, логистической и исследовательской поддержки.

В контексте борьбы с терроризмом особо следует указать на факт назначения в 2005 году Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом²⁵⁶. Кроме того, среди относящихся к теме специальных процедур следует назвать Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказаниях, Специального докладчика по вопросу

²⁵⁶ Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом был назначен Комиссией по правам человека ее резолюцией 2005/80 на трехлетний срок. В декабре 2007 года Совет по правам человека в своей резолюции 6/28 постановил продлить мандат этого Специального докладчика еще на три года.

о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений и рабочие группы, такие как Рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям лиц²⁵⁷.

Совместное заявление специальных докладчиков/представителей, экспертов и председателей рабочих групп по специальным процедурам Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека, 30 июня 2003 года

[Специальные докладчики и независимые эксперты], будучи единодушны в осуждении терроризма, выражают глубокую тревогу по поводу роста политических, законодательных и практических мер, принимаемых многими странами во имя борьбы против терроризма, которые оказывают негативное воздействие практически на все права человека – гражданские, культурные, экономические, политические и социальные.

Они обращают внимание на те опасности, которые таятся в неизбирательном применении термина "терроризм", приводящем к возникновению новых категорий дискриминации. Они напоминают о том, что в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах и согласно Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания определенные права должны оставаться незабываемыми и что любые меры, предполагающие отступление от других прав, гарантированных Пактом, должны осуществляться в строгом соответствии с положениями его статьи 4.

[...]

Они решительно заявляют о том, что любые меры, принимаемые государствами в ходе борьбы с терроризмом, должны соответствовать обязательствам государств по международным документам в области прав человека²⁵⁸.

iii) Договорные органы Организации Объединенных Наций

Каковы роль и мандат договорных органов Организации Объединенных Наций?

В настоящее время насчитывается семь договорных органов по правам человека, которые занимаются отслеживанием хода выполнения ключевых международных договоров в области прав человека²⁵⁹:

- Комитет по правам человека (КПЧ)
- Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП)
- Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД)
- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)
- Комитет против пыток (КПП)
- Комитет по правам ребенка (КПР)
- Комитет по трудящимся-мигрантам (КТМ)

²⁵⁷ Полный список специальных процедур см. www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/manual.htm.

²⁵⁸ Совместное заявление от 30 июня 2003 года (E/CN.4/2004/4, приложение 1); полный текст совместного заявления см. www2.ohchr.org/English/bodies/chr/special/index.htm.

²⁵⁹ Помимо вышеперечисленных в будущем могут быть созданы договорные органы в рамках Международной конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений (Конвенция о насильственных исчезновениях) и Конвенции по правам инвалидов, после того как эти конвенции вступят в силу.

За осуществлением государствами МПГПП следит КПЧ. Все государства-участники обязаны представлять Комитету периодические доклады о соблюдении предусмотренных в Пакте прав. Первоначальный доклад государства представляют через год после присоединения к Пакту, затем они продолжают представлять Комитету доклады по его запросу (как правило, раз в четыре года). Комитет рассматривает каждый доклад и препровождает свои замечания и рекомендации государству-участнику в форме "заключительных замечаний".

КПЧ может рассматривать индивидуальные жалобы в отношении государств-участников, которые присоединились к этой процедуре путем ратификации первого Факультативного протокола к МПГПП²⁶⁰. КПЧ также обнаруживает заявления по конкретным вопросам и методам работы, которые известны как "замечания общего порядка" и служат полезным источником толкования сферы охвата прав, содержащихся в МПГПП²⁶¹. КЛРД и КЛДЖ также рассматривают индивидуальные жалобы в конкретных ситуациях.

В контексте борьбы с терроризмом особо важное значение имеют Комитет против пыток (КПП), орган, состоящий из экспертов по правам человека, который занимается отслеживанием хода выполнения государствами-участниками Конвенции Организации Объединенных Наций против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Кроме того, более поздний Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП-ФП), принятый Генеральной Ассамблеей 18 декабря 2002 года и вступивший в силу 22 июня 2006 года, предусматривает создание "системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми международными и национальными органами, мест, где находятся лишенные свободы лица, с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания"²⁶², надзор за которой поручен Подкомитету по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

УВКПЧ подготовило краткое руководство по юридической практике Организации Объединенных Наций и региональных организаций в области защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом (HR/PUB/03/1)

WWW

см. веб-сайт: <http://www.ohchr.org/documents/publications/digestjurisprudenceen.pdf>

iv) Региональные механизмы

Каковы роль и мандат региональных механизмов?

Помимо механизмов Организации Объединенных Наций, работающих в направлении гарантирования прав человека, существуют также механизмы по отслеживанию и обеспечению соблюдения прав человека и основных свобод, созданные региональными организациями. Судебная практика, стандартные процедуры и выводы региональных органов служат полезным руководством по тематике развития международных стандартов в области прав человека. В частности, юридическая практика региональных судов, таких как Европейский суд по правам

²⁶⁰ Кроме того, в статьях 41–43 МПГПП сформулирована процедура урегулирования споров между государствами-участниками (жалобы межгосударственного уровня), когда одно государство-участник утверждает, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по МПГПП. Следует отметить, что этот механизм до сих пор не применялся.

²⁶¹ Все решения и замечания общего порядка см. веб-сайт КПЧ www.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm.

²⁶² КПП-ФП, статья 1.

человека²⁶³ и Межамериканская комиссия и Суд по правам человека²⁶⁴ служат важным источником международного права в области прав человека. В силу того, что многие права, содержащиеся в региональных договорах, отражают права, предусмотренные МПГПП, между ними отмечается определенная степень взаимообогащения в вопросах толкования положений международных договоров по правам человека. Так, например, решения Европейского суда по правам человека, которые развивают принципы запрещения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, содержащиеся в статье 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), могут быть использованы в качестве инструмента для толкования параллельного положения о запрещении таких действий в статье 7 МПГПП²⁶⁵.

5.2.2 Какова механика защиты в рамках международных норм по правам человека?

i) Каким образом действуют нормы прав человека?

Права человека и основные свободы – это не только декларируемые идеалы; они должны быть практически осуществимыми и эффективными. Для понимания того, как права и свободы, предусмотренные международными инструментами, реализуются на практике в контексте борьбы с терроризмом, необходимо руководствоваться рядом принципов.

Ключевое значение для инструментов по правам человека имеет идея о том, что они являются "постоянно эволюционирующими инструментами". Это означает, что толкование мер по защите прав человека, предусмотренных международными инструментами, эволюционирует по мере того, как развивается общество, в котором они осуществляются. Так, например, ЕСПЧ принял решение, что телесное наказание квалифицируется как жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство наказание в нарушение ЕКПЧ, даже несмотря на то, что в момент разработки ЕКПЧ в 1950-х годах телесное наказание было еще широко распространено в Европе в качестве допустимой формы наказания²⁶⁶.

ii) Чьи права защищаются?

Защите подлежат права каждого человека. Это означает, что государство обязано защищать права любого лица на своей территории или под его юрисдикцией независимо от того, является ли оно гражданином этого государства или нет.

Пример: **МПГПП, статья 2**

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

²⁶³ См. www.echr.coe.int.

²⁶⁴ See www.cidh.org.

²⁶⁵ См., например, пункт 4.3 решения Комитета по правам человека по делу Альзери против Швеции (ССР/С/88/Д/1416/2005) от 10 декабря 2006 года, в котором содержится ссылка на судебную практику как ЕСПЧ, так и КПП ООН в поддержку аргументов, представленных КПЧ относительно принципа невозвращения.

²⁶⁶ ЕСПЧ, дело Тайрера против Соединенного Королевства, заявление № 5856/72 от 25 апреля 1978 года, пункт 31, см. www.coe.int и www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database.

В контексте борьбы с терроризмом это означает, что государства обязаны принимать все меры для защиты прав населения в целом, жертв терроризма, лиц, участвующих в мероприятиях по борьбе с терроризмом, и лиц, подозреваемых в причастности к террористической деятельности или в содействии ей. Несмотря на то что МПГПП не упоминает о правах юридических лиц, аналогичных субъектов или коллективов, определенные содержащиеся в нем права, такие как право на религию или убеждения²⁶⁷, свобода ассоциации²⁶⁸ или права представителей меньшинств²⁶⁹, могут осуществляться не только как индивидуальные права, но и "совместно с другими членами" как коллективные права группы лиц²⁷⁰.

В том случае, когда лицо подпадает под процедуру выдачи или высылки, то его права защищены обязательствами запрашиваемого государства, в котором это лицо было взято под стражу. Необходимость уважения прав человека в отношении таких взятых под стражу лиц в ожидании выдачи или высылки может сказываться на способности государства выдать преступника или выслать таких лиц²⁷¹.

Замечание общего порядка № 31 (80) Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека относительно характера общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта

Кроме того, предусмотренное в статье 2 обязательство государств-участников уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах их территории и под их контролем лицам признаваемые Пактом права влечет за собой обязательство не экстрадировать, не депортировать, не высылать и не выдворять каким-либо иным образом лицо со своей территории, когда имеются серьезные основания полагать, что существует реальная опасность причинения невозмездимого вреда, такого как предусмотренный в статьях 6 и 7 Пакта, будь то в страну, в которую планируется выдворить данное лицо, или в любую страну, в которую данное лицо может быть выслано впоследствии. Соответствующие судебные и административные власти должны быть поставлены в известность о необходимости обеспечения соблюдения устанавливаемых Пактом обязательств в подобных вопросах.

iii) Кого можно привлекать к ответственности за нарушение прав человека и как это связано с террористическими актами?

Террористические акты имеют разрушительные последствия для осуществления индивидуальных прав человека, таких как право на жизнь. Международные правозащитные инструменты определяют ответственность государств перед индивидами, но не предусматривают уголовной ответственности лиц и организаций, причастных к терроризму. Государства²⁷² могут быть привлечены к ответственности за нарушение своих международных обязательств по правам человека, в том числе обязанность защищать людей от актов терроризма²⁷³.

²⁶⁷ МПГПП, статья 18.

²⁶⁸ МПГПП, статья 22.

²⁶⁹ МПГПП, статья 27.

²⁷⁰ Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, замечание общего порядка 31 (80) относительно характера общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, пункт 9.

²⁷¹ См. пункты 127–129.

²⁷² Такие эксперты по правам человека, как Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казней, отстаивают идею, впервые озвученную во Всемирной декларации прав человека, о том, что "каждый орган общества должен уважать и продвигать права человека" и что при определенных обстоятельствах и, в частности, когда какая-либо группа "осуществляет значительный контроль над территорией и населением и имеет распознаваемую политическую структуру", от нее можно также требовать соблюдения прав человека. См. Доклад Специального докладчика Филипа Альстона о миссии в Шри-Ланку (28 ноября – 6 декабря 2005 года), Экономический и Социальный Совет, E/CN.4/2006/53/Add.5 от 27 марта 2006 года, пункты 24–33, по этому вопросу в целом и по обязательствам повстанческого движения "Тигры освобождения Тамил Илама", в частности по уважению прав человека.

²⁷³ См. пункт 208.

При определенных обстоятельствах государство можно также привлекать к ответственности за нарушение прав человека, которые были совершены частными лицами или представителями государства. Например, особую актуальность для тематики борьбы с терроризмом имеет тот факт, что государство можно привлечь к ответственности за нарушение прав человека, когда речь идет о:

- нарушениях, допущенных частными компаниями, действующими от лица государства, например, в секторе безопасности;
- наличии неадекватного уголовного законодательства для регулирования этой деятельности; или
- непринятии мер для предупреждения деятельности групп, таких как террористическая группировка, на территории государства.

Замечание общего порядка № 31 (80) Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека относительно характера общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта:

4. Обязательства по Пакту в целом и по статье 2 в частности являются юридически обязательными для каждого государства-участника в целом. Действия всех ветвей государственного управления (исполнительной, законодательной и судебной) и других органов государственной или правительственной власти любого уровня (национального, областного или местного) могут повлечь за собой ответственность государства-участника. Исполнительная ветвь государственной власти, которую обычно представляет государство-участник на международном уровне, в том числе в Комитете, не может ссылаться на то обстоятельство, что действие, несовместимое с положениями Пакта, было осуществлено другой ветвью власти, в качестве оправдания для освобождения государства-участника от ответственности за указанное действие и имевшее в результате этого место нарушение Пакта.

[...]

iv) Что обязано делать государство для выполнения своих обязательств по правам человека?

Становясь участниками международных договоров по правам человека, государства берут на себя обязательства и обещания в рамках международного права уважать, защищать и осуществлять права человека. Обязательство уважать означает, что государства должны воздерживаться от любого вмешательства в осуществление прав человека или их ограничения. Обязательства защищать требуют того, чтобы государства защищали отдельных лиц и их группы от нарушения прав человека. Обязательство осуществлять означает, что государства должны принимать позитивные меры с целью содействия осуществлению основных прав человека. Таким образом, право на жизнь имеет три измерения: а) государство не должно произвольно лишать жизни; б) государству следует защищать жизнь, например путем создания системы уголовного правосудия, призванной запретить убийство; и в) государству следует выполнить свое обещание гарантировать право на жизнь путем создания социально-экономических условий для успешной реализации права на жизнь.

Во-первых, даже в контексте борьбы с терроризмом государство обязано соблюдать свои обязательства по международному праву прав человека. В частности, государство обязано обеспечить такое положение, при котором оно не нарушало бы права человека или основные свободы при проведении контртеррористических мероприятий.

Во-вторых, обязательства государства в области прав человека включают позитивное обязательство защищать права индивидуумов, находящихся на их территории или под их юрисдикцией, от террористических актов. Это предполагает необходимость создания эффективной

системы уголовного правосудия в рамках мер по гарантированию верховенства права в целях борьбы с безнаказанностью террористов²⁷⁴. Судебное преследование террористов в соответствии с международными стандартами справедливого судебного разбирательства составляет сердцевину обязательства государства защищать права человека в контексте борьбы с терроризмом. Эффективная стратегия борьбы с терроризмом, нацеленная на предупреждение террористических актов и сведение к минимуму их последствий в форме потерь человеческой жизни и страданий в результате нападения, являются необходимой для каждого государства предпосылкой в деле успешного выполнения своих международных правозащитных обязательств.

Замечание общего порядка № 31 (80) относительно характера общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта

8. Предусмотренные в пункте 1 статьи 2 обязательства юридически связывают государства-участники и, как таковые, не имеют прямой горизонтальной силы с точки зрения международного права. Пакт нельзя рассматривать как замену внутреннего уголовного или гражданского законодательства. Однако позитивные обязательства государств-участников по обеспечению соблюдения предусмотренных Пактом прав будут выполнены полностью только в том случае, если люди будут защищены государством не только от нарушений предусмотренных Пактом прав представителями государства, но и от актов, совершаемых частными лицами или негосударственными образованиями, наносящими ущерб осуществлению предусмотренных Пактом прав в той мере, в какой они могут применяться в отношениях между частными лицами или негосударственными образованиями. Могут иметь место такие обстоятельства, при которых необеспечение признаваемых в Пакте прав, как это требуется положениями статьи 2, приведет к нарушениям государствами-участниками этих прав в результате попустительства со стороны государств-участников или непринятия ими необходимых мер или неосуществления должной предусмотрительности в целях предупреждения, наказания, расследования или компенсации вреда, причиненного такими действиями со стороны частных лиц или негосударственных образований. [...]

В-третьих, государство обязано выполнять свои обязательства по международному праву прав человека, то есть государства должны принимать позитивные меры с целью содействия осуществлению основных прав человека даже в контексте борьбы с терроризмом.

v) Что такое право на эффективное средство правовой защиты?

Для того чтобы обеспечить практическую реализуемость и эффективность прав человека и основных свобод, лицам, чьи права нарушаются, должны быть предоставлены средства правовой защиты. Право на эффективные средства правовой защиты является первоосновой всей международной системы прав человека.

Право на эффективные средства правовой защиты требует наличия национальной системы, способной обеспечивать верховенство права, в том числе возможность использования судебной защиты от декларируемых нарушений прав человека, механизмов, обеспечивающих привлечение к ответственности за действия или их отсутствие со стороны государственных органов. Для того чтобы государство могло выполнить свои международные обязательства по правам человека, государство обязано быть способным признать возможность нарушения прав человека на своей территории. Для государства недостаточно заявлять, что оно соблюдает права человека уже в силу того, что оно ратифицировало международные инструменты по правам человека.

²⁷⁴ См. публикацию ЮНОДК "Предупреждение террористических актов: стратегия в области уголовного правосудия на основе соблюдения принципа верховенства права при применении документов Организации Объединенных Наций по борьбе с терроризмом". www.unodc.org/unodc/en/terrorism/technical-assistance-tools.html.

МПГПП, пункт 3 статьи 2

Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется:

- a) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективные средства правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действующими в официальном качестве;
- b) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;
- c) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

Эффективное средство правовой защиты может предоставляться в различных формах в зависимости от конкретных обстоятельств и конкретного права, о котором идет речь. Эффективные средства правовой защиты должны быть надлежащим образом адаптированы с учетом конкретной формы уязвимости определенных категорий лиц, в том числе детей. Государствам следует создавать надлежащие судебные и административные механизмы в рамках внутреннего законодательства для обеспечения права на эффективную правовую защиту. Национальные правозащитные учреждения, равно как и судебные органы, могут сыграть роль в гарантировании права на эффективную правовую защиту.

Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31

Непринятие государством-участником мер для проведения расследования утверждения об имевших место нарушениях само по себе может стать отдельным нарушением Пакта. Важнейшим элементом права на эффективное средство правовой защиты является прекращение длящегося нарушения.

Одной из форм эффективной правовой защиты является право жертв нарушения прав человека на возмещение. Генеральная Ассамблея приняла ряд нормативных принципов и стандартов, регулирующих права жертв преступлений. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, принятая Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 40/34 от 29 ноября 1985 года, выступает в поддержку принципа, согласно которому жертвы преступлений имеют право на возмещение²⁷⁵. Генеральная Ассамблея не так давно, 16 декабря 2005 года, приняла "Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права". Согласно этим "основным принципам", которые были разработаны в результате широкого исследования правовых источников по вопросу возмещения в договорном и обычном международном праве и учитывают как существующие, так и вновь возникающие концепции²⁷⁶, возмещение должно быть соразмерно степени серьезности нарушений и нанесенного ущерба и может принимать следующие формы: реституция, компенсация, реабилитация, сатисфакция и гарантия неповторения случившегося.

²⁷⁵ Электронную версию см. www2.ohchr.org/english/law/victims.htm.

²⁷⁶ Электронную версию см. www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm.

Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31

16. Пункт 3 статьи 2 требует, чтобы государства-участники обеспечивали возмещение лицам, права которых, признаваемые в Пакте, были нарушены. Без обеспечения возмещения лицам, права которых, признаваемые в Пакте, были нарушены, обязательства обеспечения эффективного средства судебной защиты, занимающие центральное место в обеспечении эффективности пункта 3 статьи 2, останутся невыполненными. Наряду с ясно выраженным требованием возмещения в пункте 5 статьи 9 и пункте 6 статьи 14 Комитет считает, что Пактом предусматривается, как правило, обязательство выплаты соответствующей компенсации. Комитет отмечает, что в соответствующих случаях возмещение может представлять собой реституцию, реабилитацию и такие меры сатисфакции, как публичные извинения, публичные церемонии, гарантии неповторения и внесение изменений в соответствующие законы и практику, а также привлечение к судебной ответственности лиц, виновных в нарушениях прав человека.

Даже в отсутствие фактов, подтверждающих нарушение рассматриваемого материального права, факт непредоставления эффективного средства правовой защиты сам по себе может быть квалифицирован как нарушение прав человека. Некоторые права состоят из материального права и процедурного аспекта, представляющего собой меры защиты для гарантирования этого права. Примером является запрещение пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, которое требует проведения расследования жалоб, преследования правонарушителей и компенсации жертвам.

Замечание общего порядка № 7: запрещение пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (статья 7)

1. [...] Комитет отмечает, что для осуществления положений настоящей статьи недостаточно запретить такое обращение или наказание или объявить его преступлением. В большинстве государств имеются уголовно-правовые положения о формах наказания, которые применимы к случаям пыток или аналогичной практике. Ввиду того что такие случаи, тем не менее, имеют место, из статьи 7, рассматриваемой вместе со статьей 2 Пакта, вытекает, что государства должны обеспечивать эффективную защиту посредством определенного механизма контроля. Компетентные органы власти должны тщательно расследовать жалобы о жестоком обращении. Лица, признаваемые виновными, должны привлекаться к ответственности, а предполагаемые жертвы должны иметь в своем распоряжении эффективные средства правовой защиты, включая право на получение компенсации.

5.3 Борьба с терроризмом и ее возможные последствия для прав человека

5.3.1 Каковы возможные последствия борьбы с терроризмом для прав человека?

Борьба с терроризмом может сказываться на правах человека по целому ряду направлений. Права человека, вполне вероятно, могут быть задействованы на всех этапах процесса борьбы с терроризмом, иллюстрацией чего служат приводимые ниже примеры²⁷⁷.

Криминализация

При принятии законодательных актов государствам необходимо руководствоваться принципом законности. Есть опасения, что излишне широкие определения понятия "терроризм" могут привести к криминализации законных действий, таких как обоснованные протесты и выраже-

²⁷⁷ Более подробно о конкретных формах нарушения прав человека в контексте терроризма и борьбы с ним см. часть III материала УВКПЧ "Изложение фактов № 32: Права человека, терроризм и борьба с терроризмом".

ние мнения, которые, даже будучи неприятными, не являются все же подстрекательством к насилию²⁷⁸.

Уголовное преследование

Уголовные преследования террористов могут носить чрезвычайно сложный и трудоемкий характер и к тому же могут быть связаны с вопросами безопасности. Однако, несмотря на трудности преследования по факту причастности к террористической деятельности, по делам о терроризме необходимо гарантировать право на справедливый судебный процесс. Судебные ошибки по делам о терроризме могут привести не только к нарушениям индивидуальных прав, но и к безнаказанности тех, кто на самом деле ответствен за совершение террористических актов.

Взятие под стражу

Как осужденные, так и подозреваемые в причастности к терроризму лица, взятые под стражу, вправе рассчитывать на гуманное обращение независимо от характера совершенных или якобы совершенных ими преступлений. Даже в контексте терроризма произвольное взятие под стражу и исчезновение никогда не могут быть оправданы, и взятие под стражу возможно только в соответствии с законом. Кроме того, все взятые под стражу лица, в том числе те, кто подозревается в причастности к терроризму, имеют право на *habeas corpus* и равноценные судебные процедуры во все времена и при любых обстоятельствах, с тем чтобы иметь возможность оспорить законность своего взятия под стражу.

Предупреждение терроризма

Деятельность по борьбе с терроризмом, направленная на обнаружение, срыв попыток или предупреждение террористических актов, может потребовать применения методов, которые нарушают право на личную жизнь. Необходимо создание законодательной базы для регулирования такого рода действий, с тем чтобы гарантировать их соразмерность преследуемым целям²⁷⁹.

Применение силы сотрудниками правоохранительных структур для предотвращения неминуемой попытки совершения террористического акта вызывает особую озабоченность. Необходимо принятие четких правил применения силы в контексте борьбы с терроризмом. Подотчетность за неоправданное применение силы должна быть гарантирована путем создания независимых и эффективных механизмов рассмотрения жалоб.

і) Как в контексте борьбы с терроризмом могут быть ограничены права человека?

Замечание общего порядка № 31 (80) Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека относительно характера общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта

6. [...] Государства-участники обязаны воздерживаться от нарушения прав, признаваемых в Пакте, и любое ограничение любого из этих прав должно быть допустимым соответствующими положениями Пакта. Когда такие ограничения имеют место, государства обязаны доказывать их необходимость и принимать только такие меры, которые требуются для достижения законных целей с точки зрения обеспечения непрерывной эффективной защиты по Пакту. Ни при каких обстоятельствах ограничения не могут применяться или осуществляться таким образом, чтобы это нарушало существо признанного в Пакте права.

²⁷⁸ См., например, доклад Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросам поощрения и защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом Комиссии по правам человека от 28 декабря 2005 года, E/CN.4/2006/98, электронная версия на сайте www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/fight_against_terrorism/3_CODEXTER/Working_Documents/2006/Sheinin%20E-CN.4-2006-98.pdf.

²⁷⁹ См. раздел iii), ниже.

Международные обязательства по правам человека действуют даже в сложных и не терпящих отлагательства условиях борьбы с международным терроризмом. Международные обязательства по правам человека призваны обеспечивать защиту индивидуальных прав в реальном мире, и в силу этого международные договоры по правам человека допускают определенную степень гибкости в подходе к ограничению определенных прав, в то время как другие права провозглашаются настолько основополагающими, что не допускают отступления от них ни при каких обстоятельствах.

Что такое абсолютные права?

Абсолютные права – это категория прав, которые не допускают никаких ограничений или отступлений на каких бы то ни было основаниях.

Абсолютное запрещение пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания является примером абсолютного права. Не может быть никакого оправдания действиям, представляющим собой пытки или жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание в отношении кого бы то ни было. Даже угроза неминуемого террористического акта, чреватого большими человеческими жертвами, не может служить оправданием использования методов допроса, которые составляют нарушение этого запрещения²⁸⁰.

Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 7

Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию. В частности, ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам.

Другими примерами абсолютных прав являются запрещение рабства, определенные аспекты права на жизнь, а также право лиц, лишенных свободы, на гуманное обращение. На гуманное обращение должны иметь право рассчитывать даже заключенные, осужденные за совершение тяжких преступлений терроризма.

Какие права могут ограничиваться?

Права человека являются неотъемлемыми. Человека нельзя их лишить. Определенные права человека могут все же быть ограничены при конкретных обстоятельствах при условии, что эти ограничения не наносят ущерба духу самого права и применяются только при конкретных ситуациях и с соблюдением должных процедур. Право на свободу ассоциации и собраний и право на невмешательство в личную жизнь – это примеры прав, которые могут быть в определенной степени ограничены в контексте борьбы с терроризмом. Право на свободу может быть ограничено в том случае, если лицо в судебном порядке будет признано виновным в совершении преступлений, в том числе в причастности к террористическому акту, которые наказуемы в соответствии с применимым законом.

Некоторые положения содержат основания для отступления от осуществления конкретного права, с тем чтобы защитить права других или в интересах защиты национальной безопасности, и в этом случае необходимо соблюдать должную процедуру, причем отступления возможны только при исключительных обстоятельствах.

²⁸⁰ Более подробно о запрещении пыток и правах человека см. материал УВКПЧ "Изложение фактов № 32: Права человека, терроризм и борьба с терроризмом".

Пример:**МПГПП, статья 19**

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.
3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:
 - a) для уважения прав и репутации других лиц;
 - b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

ii) Как в контексте борьбы с терроризмом может быть временно приостановлено осуществление прав человека?

Международные инструменты по правам человека предусматривают возможность временной приостановки осуществления определенных прав при четко оговоренных временных и исключительных обстоятельствах²⁸¹. Для того чтобы государство могло ссылаться на статью 4 МПГПП, должны быть соблюдены два основных условия: ситуация должна носить характер чрезвычайного положения, угрожающего существованию нации, и государство-участник обязано официально объявить чрезвычайное положение. Второе условие имеет принципиальное значение для соблюдения принципов законности и верховенства права, когда в них особенно нуждаются. Кроме того, государства, которые объявляют чрезвычайное положение с возможными последствиями в форме отступлений от какого-либо положения МПГПП, обязаны действовать в рамках своих конституционных и других законодательных положений, которые регулируют введение такого положения и осуществление чрезвычайных полномочий. Не всякие беспорядки и катаклизмы подходят под определение чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации, как оно квалифицируется в пункте 1 статьи 4 МПГПП. В ходе вооруженного конфликта, будь то международного или немеждународного характера, начинают действовать нормы международного гуманитарного права в дополнение к положениям статьи 4 и пункта 1 статьи 5 Пакта, и они помогают предотвратить злоупотребление государством чрезвычайными полномочиями.

Эта возможность временного приостановления осуществления определенных прав известна как "отступление".

МПГПП, статья 4

1. Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.
2. Это положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18.

²⁸¹ Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, замечание общего порядка № 29 относительно чрезвычайного положения (статья 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

3. Любое участвующее в настоящем Пакте государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление.

Права можно разделить на допускающие и не допускающие отступления. Все абсолютные права не допускают отступлений. Некоторые не допускающие отступлений права могут быть ограничены. Никаких отступлений не допускается от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18 МПГПП:

- право на жизнь (статья 6)
- запрещение пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (статья 7)
- запрещение рабства и подневольного состояния (статья 8)
- запрещение лишения свободы за невыполнение договорного обязательства (статья 11)
- запрещение ретроспективного уголовного наказания (статья 15)
- право на признание правосубъектности (статья 16)
- право на свободу мысли, совести и религии (статья 18)

Замечание общего порядка № 29 КПЧ – чрезвычайное положение (статья 4 МПГПП)

[...] Государства-участники ни при каких обстоятельствах не могут ссылаться на статью 4 Пакта в оправдание своих действий, нарушающих гуманитарное право или императивные нормы международного права, например в форме взятия заложников, коллективного наказания через произвольное лишение свободы, отступления от основных принципов справедливого судебного разбирательства, включая презумпцию невиновности.

iii) В чем различие между ущемлением и нарушением прав человека?

В контексте борьбы с терроризмом может возникнуть необходимость вмешательства в осуществление тех прав, которые допускают ограничения или отступления от прав, допускающих отступление в принципе²⁸². Например, операция по визуальному наблюдению может представлять собой вмешательство в личную жизнь подозреваемых, а возможно, и других лиц, с которыми подозреваемые в причастности к терроризму вступают в контакт; арест подозреваемого в причастности к терроризму лица, по определению, будет представлять собой ущемление права этого лица на свободу; запрещение какой-либо террористической организации будет представлять собой ущемление ее членов на свободу ассоциации.

Как это предусматривается международными конвенциями по правам человека, государства могут на законных основаниях ограничивать осуществление определенных прав, в том числе права на свободу выражения, права на свободу ассоциации и собраний, право на свободу передвижения и право на невмешательство в личную и семейную жизнь. Для того чтобы в полном объеме выполнить свои обязательства по правам человека, вводя такие ограничения, государства обязаны одновременно соблюдать ряд условий. Помимо соблюдения принципов равенства и недискриминации необходимо обеспечить, чтобы ограничения были оговорены законом для достижения одной или нескольких конкретных законных целей и должны быть "необходимы

²⁸² Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления в Международном пакте о гражданских и политических правах, – это набор не имеющих обязательной силы принципов, который был подготовлен группой независимых международно-правовых экспертов под эгидой Международной комиссии юристов и служит в качестве первоисточника для толкования возможных пределов ограничений и умалений прав человека.

в условиях демократического общества". При этом государства обязаны дать положительные ответы на следующие вопросы²⁸³:

Предписано ли законом это ограничение?

Любое вмешательство в осуществление прав человека должно быть предписано или разрешено законом. Это означает, что у индивида должна быть возможность знать или найти, какой действует закон, с тем чтобы вести себя сообразно закону. Наличие законодательства само по себе еще не достаточно для соблюдения критерия законности. Любой закон, который предусматривает или разрешает вмешательство в осуществление индивидуальных прав, должен иметь достаточно точный характер и не допускать произвольного толкования. Внутренний закон, который вступает в конфликт с общими принципами международного права, не соответствует критерию законности.

Вводится ли ограничение с законной целью?

Для соблюдения законности при оправдании вмешательства в осуществление прав человека необходимо исходить из ограниченного набора допустимых оснований. Такие основания, к примеру, включают интересы национальной безопасности и общественного порядка, защиту нравственности населения и прав других лиц. Некоторые положения о правах человека четко прописывают те основания, которые могут быть использованы для ограничения того или иного права. Основания для ограничения прав человека требуют их строгого толкования.

Является ли ограничение необходимым и соразмерным?

При введении любого ограничения на права человека следует продемонстрировать его необходимость и соразмерность. Критерий соразмерности не прописан конкретно в правозащитных инструментах, однако на практике он является ключевым фактором обеспечения допустимости ограничения прав человека. В контексте принятия мер по борьбе с терроризмом критерий соразмерности требует, чтобы любая принимаемая мера:

- как можно меньше сказывалась на данном праве;
- была как можно более тщательно продумана для достижения поставленной цели; и
- в ее основе не должны лежать несправедливые, произвольные или нерациональные соображения.

Принцип соразмерности необходимо соблюдать при планировании конкретной меры, а также при применении этой меры в индивидуальных случаях.

Соблюдаются ли при ограничении принципы недискриминации и равенства?

Если даже конкретная мера отвечает первым трем критериям, она будет нарушать нормы прав человека, если носит дискриминационный характер. Мера считается дискриминационной, если она проводит разграничение между людьми по признаку пола, расы, религии, национальной или этнической принадлежности без какой-либо объективной и разумной причины. Вопросы дискриминации и соразмерности взаимосвязаны.

Если, например, какая-либо мера борьбы с терроризмом ущемляет права только лиц, не являющихся гражданами какого-либо государства, в то время как террористическая угроза исходит как от граждан, так и неграждан государства, то она, вполне вероятно, будет нарушать обязательства государства по правам человека по той причине, что она носит дискриминационный характер и не является тщательно продуманной мерой в ответ на угрозу, которая исходит как от граждан, так и неграждан государства.

²⁸³ См., например, сноску выше на Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах, приложение, документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1984/4 (1984 год). Подробное разъяснение см. материал УВКПЧ "Изложение фактов № 32: права человека, терроризм и борьба с терроризмом", стр. 35–41, где содержатся ссылки на первоисточники сведений о различных критериях.

6. Выводы

По мере того как терроризм приобретает все более международный характер, знание международного публичного права имеет определяющее значение для понимания правовой базы мероприятий по борьбе с терроризмом. Именно поэтому предшествующие главы преследовали цель дать читателям основы знаний о наиболее важных аспектах международного уголовного права, гуманитарного права, беженского права и права прав человека применительно к борьбе с терроризмом.

Один из уроков, который мы можем извлечь из рассмотрения международно-правовой базы борьбы с терроризмом, – это то, что речь идет о комплексной и взаимосвязанной структуре. Ни один из разделов международно-правовой базы не существует в изоляции, и то многообразие инструментов, которые необходимы для предупреждения и пресечения терроризма, может потребовать задействования целого ряда различных аспектов международного права. Так, например, просьба о выдаче лица в соответствии с одним из универсальных инструментов по борьбе с терроризмом может поставить вопросы международного беженского права или международного права прав человека, а решение относительно целесообразности предания террориста суду может повлечь за собой вопросы международного уголовного права и международного права прав человека, а также потребовать применения национальных норм о юрисдикции.

Цель настоящего *Общего введения в международно-правовую базу борьбы с терроризмом* состояла в том, чтобы дать первый общий обзор. Более подробную информацию о соответствующих правовых аспектах борьбы с терроризмом можно найти в публикациях ЮНОДК, в том числе в *Руководстве по разработке законодательства, касающегося универсальных конвенций и протоколов о борьбе с терроризмом*, *Руководстве по включению в законодательство положений универсальных правовых документов по борьбе с терроризмом*, публикации *Предупреждение террористических актов: стратегии в области уголовного правосудия на основе соблюдения принципа верховенства права при применении документа Организации Объединенных Наций о борьбе с терроризмом*, а также в ряде других инструментов и сравнительных исследований, подготовленных ЮНОДК.



UNODC

Управление Организации Объединенных Наций
по наркотикам и преступности

Vienna International Centre, PO Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org

FOR UNITED NATIONS USE ONLY

