

УДК 341.4

DOI 10.17150/2500-4255.2020.14(3).411-422

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ) К ОЦЕНКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ДИСКУРС И ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ

А.А. Каширкина, А.Н. Морозов

*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва, Российская Федерация*

Информация о статье

Дата поступления
14 октября 2019 г.

Дата принятия в печать
25 июня 2020 г.

Дата онлайн-размещения
30 июня 2020 г.

Ключевые слова

Венецианская комиссия;
законодательство; противодействие
терроризму; международное право;
имплементация; международные
договоры

Аннотация. Актуальность рассматриваемой в статье тематики обусловлена важностью законодательного регулирования противодействия терроризму с учетом международных договоров, действующих в данной области. Причем законодательное регулирование противодействия терроризму должно разрабатываться в соответствии с действующими международно-правовыми актами и с учетом содержащихся в них международных обязательств. Авторы полагают, что совершенствованию законодательства о противодействии терроризму способствует деятельность Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), которая осуществляет экспертную оценку национального законодательства государств-членов. Цель исследования заключается в проведении анализа действующего международно-правового регулирования в сфере противодействия терроризму и выявлении особенностей его применения Венецианской комиссией при оценке национального законодательства в сфере противодействия терроризму. В статье рассмотрены вопросы, связанные с функционированием Венецианской комиссии по подготовке заключений и рекомендаций, содержащих оценку законодательства о противодействии терроризму ряда государств (Республика Молдова, Французская Республика). В этой связи отмечается специфика деятельности Венецианской комиссии как особого вспомогательного органа Совета Европы, осуществляющего анализ и оценку законодательных актов государств-членов на основе полифункциональных стандартов Совета Европы. Поскольку Венецианская комиссия при оценке национального законодательства использует международно-правовые акты, содержащие в том числе общепризнанные принципы и нормы международного права, в статье показано значение международно-правового регулирования противодействия терроризму, осуществляемого посредством международных договоров, заключаемых как непосредственно между государствами, так и под эгидой международных организаций и интеграционных объединений, а также выявлены проблемы, связанные с их имплементацией в национальное законодательство. По итогам проведенного исследования авторы приходят к следующим выводам: совершенствование законодательного регулирования противодействия терроризму необходимо осуществлять в строгом соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, закрепленными в том числе в международных договорах; следует развивать и само международно-правовое регулирование в сфере противодействия терроризму с учетом новых вызовов и угроз, порождаемых в том числе глобализационными факторами, используя при этом возможности международно-правового инструментария; важную роль в совершенствовании национального законодательства о противодействии терроризму играют международные органы, и в частности Венецианская комиссия, которая посредством своей экспертной деятельности способствует развитию законодательной базы с учетом международно-правовых актов.

THEORETICAL APPROACHES OF THE EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (THE VENICE COMMISSION) TO THE ASSESSMENT OF ANTI-TERRORISM LEGISLATION: INTERNATIONAL LEGAL DISCOURSE AND IMPLEMENTATION PROBLEMS

Anna A. Kashirkina, Andrey N. Morozov

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, the Russian Federation

Article info

Received
2019 October 14

Accepted
2020 June 25

Available online
2020 June 30

Keywords

The Venice Commission; legislation;
counter-terrorism; international law;
implementation; international treaties

Abstract. The topic of the article is highly relevant due to the importance of basing the legislative regulation of counter-terrorism activities on international treaties in this sphere. Besides, the legislative regulation of counteracting terrorism should be developed in accordance with the current international law acts and should take into account international obligations that they entail. The authors believe that the improvement of counter-terrorism legislation is facilitated by the work of the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission), which conducts an expert evaluation of the national legislations of member states. The goal of this research is to analyze the current international law regulation in the sphere of counteracting terrorism and in identifying the specifics of its application by the Venice Commission in its assessment of national counter-terrorism legislations. The authors examine some issues connected with the work of the Venice Commission on preparing conclusions and recommendations that contain its assessment of the counter-terrorism legislation of a number of countries (the Republic of Moldova, the French Republic). They note the specifics of the work of the Venice Commission as a special auxiliary body of the Council of Europe that analyzes and assesses the legislative acts of member states based on the poly-functional guidelines of the Council of Europe. While assessing national legislations, the Venice Commission uses international law acts that contain, among other things, universally recognized principles and norms of international law, so the authors of the article show the significance of the international law regulation of counteracting terrorism through international treaties both between different countries and under the aegis of international organizations and integration unions; they also identify the problems connected with their implementation in national legislations. Based on the conducted research, the authors come to the following conclusions: the legislative regulation of counteracting terrorism should be amended with strict observance of the universally recognized principles and norms of international law incorporated, among other things, in international treaties; it is necessary to develop the international law regulation in the sphere of counteracting terrorism while taking into account new challenges and threats brought about by globalization and use the potential of international law instruments; international bodies play an important part in improving national counter-terrorism legislations, specifically, the Venice Commission, which, through its expert work, contributes to the development of legislation based on international legal acts.

Транснациональные угрозы и вызовы национальной безопасности Российской Федерации обусловлены в том числе действиями международных террористических организаций. Транснациональная организованная преступность глубоко трансформируется, что приводит к появлению новых криминальных очагов, аккумулирующих значительные ресурсы и последовательно расширяющих сферы своего влияния, в том числе путем проникновения во властные структуры различных государств, финансовые и экономические институты, установления связей с террористическими и экстремистскими организациями.

При этом террористические организации эффективно используют весь арсенал идеологического оружия, что придает терроризму особую «живучесть» даже в условиях государственного противодействия его проявлениям и распространению. Эта способность достаточно продолжительное время противостоять усилиям государств, как представляется, открывает новую страницу в эволюции терроризма и требует международного противодействия ему со сторо-

ны государств и иных международно-правовых акторов, что делает международно-правовой метод и использование международно-правового инструментария борьбы с проявлениями терроризма все более востребованными.

По аналитическим исследованиям результатов опроса общественного мнения, среди большого списка угроз национальной безопасности Российской Федерации угроза в виде активизации террористической деятельности уверенно занимает шестое место, уступая лишь таким видам угроз, как коррупция, высокая изношенность основных фондов промышленности, отставание России от ведущих стран в сфере инноваций и модернизации экономики, сокращение численности населения, сохранение экспортно-сырьевой модели развития экономики [1].

Проблемы правового регулирования противодействия терроризму изучаются как российскими, так и зарубежными авторами в различных аспектах. Так, российскими специалистами рассматриваются в том числе вопросы, связанные с использованием национальных

и международных возможностей противодействия терроризму, исследуются основные тенденции терроризма и меры борьбы с ним [2; 3], проблемы противодействия финансированию терроризма [4; 5], криминализации международного терроризма в уголовном праве [6], проблемы экстрадиции, вопросы терроризма с использованием оружия массового уничтожения, вербовки в террористические группировки и многие другие [7–10].

Зарубежные авторы уделяют внимание самым различным вопросам, связанным с противодействием терроризму на международно-правовом уровне. Так, возможно назвать работы, посвященные исследованию международно-правового регулирования противодействия терроризму [11–13], применения международных договоров о борьбе с терроризмом во время вооруженных конфликтов [14], взаимосвязи защиты прав человека и борьбы с терроризмом [15], применения военной силы и противодействия терроризму [16].

Стоит отметить, что расширение сотрудничества между государствами и международными организациями является неременным условием противодействия терроризму. При этом одним из основных препятствий для повышения эффективности сдерживания терроризма выступает неспособность международного сообщества принять всеобъемлющее и общеприемлемое определение терроризма, которое охватило бы его составные элементы [11]. Терроризм стал явлением мирового масштаба, но мир так и не смог найти его единого универсального определения. Государства — члены ООН до сих пор не выработали его. Такая ситуация серьезно затрудняет применение значимых международных контрмер. Эксперты по правовым вопросам признали, что международное право неэффективно, когда речь идет о борьбе с террористами и международным терроризмом, который не просто понимается многозначно, но и зачастую имеет разное содержание состава преступления [17].

Отчасти эта проблема сгенерирована также тем, что терроризм с точки зрения международного дискурса не имеет четко обозначенных границ, а сами формы транснационального терроризма настолько многолики, что факторы, способствующие их возникновению, также сложно классифицировать, для того чтобы выработать эффективные и действенные меры противодействия данной угрозе [18].

Терроризм, особенно в XXI в., является одним из наиболее опасных преступлений. Как и другие глобальные проблемы, борьба прежде всего с международным терроризмом требует многостороннего сотрудничества государств в различных форматах и на различных площадках. Эта борьба возможна только на международно-правовой и согласованной с ней законодательной основе.

Таким образом, противодействие терроризму как адекватная мера реагирования на него со стороны международного сообщества приобрело международный, глобальный характер и требует совместных усилий всех государств. Борьба с международным терроризмом должна иметь международно-правовую основу, ядром которой являются общепризнанные принципы и нормы международного права. При этом государствам следует осуществлять свои международные отношения в соответствии с принципами суверенного равенства и невмешательства во внутренние дела других государств.

Поскольку терроризм представляет собой фундаментальную угрозу для прав человека, государства обязаны защищать своих граждан и вводить эффективные меры по борьбе с его проявлениями. Существует обусловленная международным правом необходимость обеспечения соответствия таких мер международным стандартам в области прав человека. Это также требует определенной гибкости, которая обеспечивается в рамках положения международного права прав человека [15]. Меры по борьбе с терроризмом должны осуществляться таким образом, чтобы достигалось позитивное отношение и сосуществование с системой прав человека как на международном, так и на национальном уровне [19].

Поскольку терроризм не новое явление, то и согласованные подходы государств к противодействию ему имеют определенный генезис. Так, многие страны Европы, Латинской Америки, Африки и Азии противостояли движениям самых разных видов, которые имели общее желание прибегнуть к применению насилия в отношении ни в чем не повинных гражданских лиц для достижения своих целей. В ответ международное сообщество приняло ряд договоров, касающихся противодействия конкретным видам терроризма [14]. Активная трансмутация терроризма, постоянное видоизменение его форм также способствуют тому, что, как отмечалось ранее, на международно-правовом уровне

до сих пор не достигнут консенсус по концептуальному определению терроризма в качестве серьезной угрозы национальной и международной безопасности [12]. В то же время общепризнано, что противодействие государствам международному терроризму должно осуществляться путем реализации международно-правовых норм в антитеррористической сфере, их эффективной имплементации в национальное законодательство и создания механизма реализации международных договоров в рамках национальной правовой системы.

В современных условиях международные договоры как правовая основа современного миропорядка выполняют, в частности, следующие функции:

- формируют базу и устанавливают нормативный фундамент международного общения;
- создают регулятивную основу для международных отношений, в том числе для взаимодействия различных субъектов международного права;
- призваны гарантировать международную законность, способствовать поддержанию глобального и регионального правопорядка;
- обеспечивают равенство государств, неизблемость государственного суверенитета и иных императивов международных отношений;
- активизируют взаимодействие государств между собой, а значит, повышают динамику и интенсивность международного общения, способствуют укреплению доверия между государствами.

Международно-правовая база сотрудничества государств в сфере противодействия терроризму и его предупреждения представляет собой широко разветвленную систему международных договоров, в которую входят межгосударственные договоры, межправительственные договоры и международные договоры межведомственного характера. Такая система международно-правовых актов позволяет регламентировать достаточно широкий спектр вопросов, непосредственно относящихся к предупреждению терроризма и противодействию ему. Заключение международных договоров на трех уровнях позволяет говорить о развитии системы международно-правового регулирования, ее усложнении и совершенствовании.

Широкий набор факторов, катализирующих международный терроризм, вызвал необходимость принятия на международном уровне различных актов, закрепляющих и регулирующих

различные аспекты противодействия данной угрозе. В последние годы государства активизировали свои усилия в борьбе с терроризмом, что выразилось в принятии ряда международно-правовых актов, направленных на противодействие этому злу.

Таким образом, противодействие терроризму осуществляется на универсальном уровне (ООН), региональном уровне (ШОС, СНГ, СЕ), двустороннем уровне. При этом используется весь инструментарий международного договорного регулирования, включая межгосударственные международные договоры, межправительственные международные договоры, международные договоры межведомственного характера.

Анализ действующих международных актов показывает, что подавляющее большинство государств признало необходимость специализированного международного сотрудничества в сфере противодействия терроризму, а значит, и принятия четких и эффективных международно-правовых мер, закрепляющих различные аспекты такого сотрудничества. В то же время при формировании действенных механизмов противодействия терроризму и его профилактики на международно-правовом уровне требуется учитывать также весомый потенциал «мягкого права», который за счет воздействия «мягкой силы», проявляющейся в принятии международных рекомендательных актов, не имеющих обязательного характера для государств, тем не менее оказывает очень значительное влияние на законодательство государств, включая возможные корректировки уже принятых законов. С этой точки зрения интересна деятельность такого органа Совета Европы, как Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), которая почти не исследована с теоретической точки зрения на предмет использования ее позитивного опыта по оценке законодательства ряда государств в сфере противодействия терроризму, и рекомендации, высказанные Венецианской комиссией, по итогам экспертной оценки таких законов [20]. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) является специфическим вспомогательным органом Совета Европы, осуществляющим оригинальное правовое толкование национальных и международных актов в наиболее широком научном и юридическом диапазоне, по своему охвату не имеющее аналогов и с точки зрения правотолковательных органов в сфере международного

права, и в практике государств. Венецианская комиссия, в отличие от национальных и международных органов, осуществляющих толкование актов, проводит юридическую экспертизу, синтезируя международно-правовой, компаративный и национально-правовой анализ законодательства различных отраслей (конституционного, уголовного, административного и т.д.), затрагивающего права и свободы человека и гражданина. Поскольку Венецианская комиссия состоит не из представителей органов государств-членов (как, например, Парламентская ассамблея Совета Европы), а из лиц, выступающих в качестве независимых экспертов, данное обстоятельство придает рассматриваемому институту Совета Европы менее политизированный, а также беспристрастный и независимый статус, сравнимый лишь со статусом, которым обладает Европейский суд по правам человека. Такой членский состав Венецианской комиссии объясняет особую природу данного института, который призван осуществлять задачи посредством рекомендательных, а не обязательных к исполнению решений и сила которого должна опираться на собственный авторитет и обоснованность собственных правовых позиций [21–23].

В настоящей статье нами будут рассмотрены результаты правового экспертирования, осуществленного Комиссией Совета Европы за демократию через право (Венецианской комиссией) по отдельным законам (проектам), касающимся существенных вопросов правовой объективации терроризма, а именно: проекту Конституционного закона Французской Республики «О защите нации» (CDL-REF (2016) 016)¹, Закону Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом» от 21 сентября 2017 г. № 120².

Проект Конституционного закона Французской Республики «О защите нации», подготовленный в 2016 г., касался ограничений основополагающих прав и свобод граждан в связи с введением в стране чрезвычайного положения, в том числе в связи с актами терроризма, а также лишения гражданства лиц, причастных

к террористической деятельности. Указанные нововведения предполагалось включить в Конституцию Франции за счет норм, расширяющих ограничительный список тех прав, которые подлежат ограничению в связи с введением в стране чрезвычайного положения, а именно: свободы собраний, митингов и шествий, свободы передвижения, свободы печати и прессы, расширения полицейских мер в связи с результатами террористических актов вплоть до ограничения свободы неприкосновенности личности без судебного ордера, включая задержание и арест, мер по ограничению прав и свобод граждан на неприкосновенность личной жизни, включая проверку личной корреспонденции всех видов, ограничения неприкосновенности жилых помещений и др.

Второе нововведение касалось возможности лишения французского гражданства, в том числе для лиц, являющихся гражданами Франции по рождению, в результате признания их виновными в совершении преступления терроризма в качестве дополнительной меры ответственности.

В своем заключении от 11–12 марта 2016 г. по проекту Конституционного закона Французской Республики «О защите нации» Венецианская комиссия указала, что в результате совершения террористических актов как враждебных атак на нацию возможно применение временных мер, ограничивающих права и свободы личности, которые в данном случае не будут противоречить международным стандартам в сфере защиты прав человека, а именно: Венецианская комиссия подчеркнула, что она решительно осуждает все акты терроризма, которые наносят удар по основе ценностей, закрепленных в Европейской конвенции о правах человека, и которые никогда не могут быть оправданы, одновременно Венецианская комиссия заявила, что демократическое государство имеет право защищать себя в случае нападения. Однако борьба с терроризмом должна гарантировать общеевропейские ценности свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также уважения верховенства закона.

Применительно к введению ограничительных мер в случае чрезвычайного положения Комиссия указала, что такие поправки могут быть введены в Конституцию, т.е. может быть осуществлена их конституционализация. В то же время в условиях чрезвычайного положения ни при каких обстоятельствах подобная конституционализация не должна давать свободу

¹ Protection of the Nation: Opinion on the Draft Constitutional Law on of France adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)006-e).

² Republic of Moldova — Draft Opinion on the Law on preventing and combating Terrorism. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2018\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2018)027-e).

действий законодателю, который в противном случае имел бы право вводить очень существенные отступления от защищаемых свобод. В данном случае введение чрезвычайных мер и сопутствующее этому процессу ограничение прав и свобод человека и гражданина должны корреспондировать следующим принципам: соразмерность вводимых мер и баланс ограничения свобод; предотвращение законодательных и административных рисков, связанных с дискреционным расширением ограничений прав и свобод личности, введенных на период чрезвычайного положения; исключительно временные сроки введения чрезвычайного положения, равно и возможность его продления, которые должны быть мотивированы очень существенными факторами; принятие необходимых дополнительных регуляторных механизмов, касающихся регламентации процессов ограничения прав и свобод человека и гражданина в период действия чрезвычайного положения в каждой конкретной области (например, задержание, арест, проникновение в жилище, перлюстрация корреспонденции, ограничение передвижения и т.д.). Что касается допустимости лишения гражданства, то, как справедливо указала Венецианская комиссия, для такого очень существенного последствия необходимо признание гражданина виновным в совершении тяжкого преступления, включая совершение террористического акта, по приговору суда, прохождение всех стадий судопроизводства до вынесения окончательного вердикта, который не может быть пересмотрен. Другой существенный момент, по заключению Венецианской комиссии, состоит в том, что такая мера дополнительной ответственности по результатам установления вины за терроризм может быть применена к лицам, имеющим гражданство, т.е. ко всем французам вне зависимости от того, являются ли они французами по рождению или приобрели гражданство в результате натурализации, а также имеют они только одно гражданство или несколько. Главное мерило при введении такой меры ответственности — объективное установление вины лица, являющегося гражданином Французской Республики, на основе полного, справедливого и беспристрастного судебного разбирательства, а также на основании всех имеющихся доказательств. При этом Венецианская комиссия рекомендует, чтобы мера в виде лишения гражданства для лиц, виновных в совершении преступления терроризма, рассма-

тривалась в качестве дополнительной санкции и вводилась судами одновременно с основной мерой наказания, а не какими-либо административными органами или лицами.

В целом тенденции, заложенные в рассматриваемом заключении Венецианской комиссии, наглядно свидетельствуют о том, что современные акты терроризма воспринимаются как атаки на нацию, а государство в данном случае воздействует на лиц, подозреваемых в совершении террористических атак, при принятии мер самообороны путем существенного ограничения прав и свобод личности. В то же время характер таких ограничений должен носить строго корреспондирующий характер по принципу соразмерности и объективной необходимости, иметь ограничительные временные, законодательные и иные рамки. Кроме того, нарастание террористической угрозы свидетельствует о том, что конституционные положения также могут претерпевать изменения в этой части, что при соблюдении указанных выше параметров не будет рассматриваться как нарушение общепризнанных принципов и норм международного права.

В заключении по Закону Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом» от 21 сентября 2017 г. № 120 Венецианская комиссия указала, что он касается, помимо прочего, компетенции и функционирования Службы информации и безопасности Республики Молдова, в том числе в случаях выявления и пресечения терроризма и террористических актов, а также в случае профилактики их совершения. Венецианская комиссия отметила, что, несмотря на отсутствие универсального международно-правового определения терроризма (включая его конкретное определение и содержание), содержащиеся в упомянутом законе определения «террористическая деятельность», «террористический кризис» и др., которые представляют собой производные от термина «терроризм», значительно расширяют сферу применения мер и санкций к действиям, на практике не являющимся терроризмом, в том числе к явным формам политических протестных акций, так или иначе имеющих формы насилия, но, тем не менее, не являющихся терроризмом. В связи с этим Венецианская комиссия рекомендовала властям Молдовы уточнить сферу действия данного закона, сузив определение понятия «терроризм» с учетом его соответствия Уголовному кодексу Республики Молдова и иным законодательным

актам государства во избежание правовых лагун и неопределенности, которые могут существенно расширить полномочия Службы информации и безопасности Республики Молдова в противодействии совершению актов терроризма, на практике не являющихся таковыми. Необходимо четко установить правовое поле, которое будет охватывать права и компетенцию Службы информации и безопасности Республики Молдова по ограничению прав и свобод личности в случаях проведения контртеррористических мероприятий, недопустимость его произвольного и в угоду политическим мнениям расширения. Венецианская комиссия рекомендовала также властям Республики Молдова предусмотреть эффективные меры административной и дисциплинарной ответственности для сотрудников Службы информации и безопасности Республики Молдова в случае применения ими мер, не соответствующих реальной опасности и прямо не установленных законодательством Республики Молдова.

Кроме того, Венецианская комиссия указала на необходимость парламентского контроля за деятельностью органов в сфере противодействия терроризму в рамках «мандата безопасности» — комплекса мероприятий, осуществляемых органами и специальными службами Республики Молдова, включая Службу информации и безопасности, в случаях проведения антитеррористических мероприятий. Также были подтверждены выводы о необходимости введения ограничений прав и свобод человека и гражданина при контртеррористических мероприятиях лишь на ограниченный срок на строго определенной территории с соблюдением принципов сбалансированности, адекватности и пропорциональности имеющейся ситуации и возможным рискам.

Таким образом, в своем заключении Венецианская комиссия подтвердила создание четких законодательных рамок в части как проведения различных антитеррористических мероприятий, так и установления последствий совершения акта терроризма для лиц, виновных в их совершении, и для их близких родственников (например, возвращение тел террористов). В то же время Венецианская комиссия указала на тот факт, что нахождение лица в черном списке подозреваемых в совершении преступления терроризма даже по линии самых авторитетных международных межправительственных организаций и учреждений само по себе не оз-

начает автоматическое признание этого лица виновным без приговора суда, а равно и применение к нему мер досудебного воздействия (включая розыск и задержание) без установления обстоятельств совершения преступления в Республике Молдова.

В целом Венецианская комиссия, изучая законодательство государств, касающееся вопросов предупреждения, ликвидации терроризма в различных аспектах, ориентируется на установление их правовой созависимости с общепризнанными принципами и нормами международного права, включая Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. При этом Венецианская комиссия, создавая в ходе своей правотолковательной и экспертной работе полифункциональные международные стандарты, активно занимается изучением вопроса о соразмерной и пропорциональной объективации прав человека применительно к совершению преступлений террористической направленности. При этом гуманистический аспект защиты прав человека в заключениях Комиссии не означает отсутствия допустимости существенных корректировок как конституций государств, так и конкретных законодательных актов, что должно осуществляться с учетом системообразующего характера основных прав и свобод человека, а также принципа *aequo et bono* («по добру и справедливости»).

Таким образом, Венецианская комиссия в рамках своей экспертной и правотолковательной деятельности относительно национальных законодательств (в том числе в сфере противодействия терроризму) дает государствам правоинтерпретационные рекомендации, которые строго юридически не могут считаться обязательными, но государства принимают их на добровольной основе, внося соответствующие изменения в свои законодательные акты [24].

В то же время в правовой доктрине прочно укоренилось мнение, что «жесткие» международно-правовые регуляторы, коими являются международные договоры благодаря юридической силе содержащихся в них норм, выступают наиболее действенными правовыми регуляторами с точки зрения возможности дать отпор терроризму и противодействовать его распространению [25; 26]. Действительно, международным сообществом государств как на региональном, так и на универсальном уровне, а также на уровне двусторонних отношений выработан целый ряд международных догово-

ров, направленных на предупреждение и пресечение терроризма. Вместе с тем потенциал таких международных договоров используется не в полной мере, кроме того, существуют проблемы с имплементацией положений международно-правовых актов в национальное законодательство государств, а также существенные пробелы в международно-правовом регулировании противодействия терроризму, требующие универсального закрепления [27; 28].

В частности, по нашему мнению, такие международные договоры стоит заключить применительно к сферам профилактики терроризма, предотвращения распространения идеологии терроризма, а также по вопросам противодействия информационному терроризму и подрыва глобальной кибербезопасности.

Несмотря на то что профилактика терроризма должна являться одним из ключевых условий противодействия терроризму, это направление явно недостаточно отражено в международно-правовых документах, нормы, затрагивающие данное важнейшее направление борьбы с терроризмом в самой начальной стадии, в ряде международно-правовых актов присутствуют разрозненно. Основополагающие международные договоры в сфере противодействия терроризму также практически не содержат положений, касающихся профилактики терроризма, что, на наш взгляд, негативным образом отражается на всей системе международно-правового регулирования борьбы с этой угрозой. В свою очередь, основной массив международно-правовых актов в сфере противодействия терроризму регламентирует вопросы предупреждения терроризма, а не его профилактики. Тем не менее, как справедливо утверждают Г.Б. Романовский и В.Г. Романовский, предупреждение теракта — главная цель правоохранительной системы любой страны. Профилактика же представляет собой создание таких эффективных мер, которые бы максимально минимизировали число совершенных преступлений [29, с. 42].

Кроме того, нельзя не отметить, что вопросам борьбы с распространением идеологии терроризма в международных документах уделяется недостаточно внимания. Как правило, лишь декларируется пресечение распространения террористической идеологии как одно из направлений сотрудничества государств. В связи с этим возможно рассмотреть вопрос о разработке на международном уровне доку-

мента, посвященного борьбе с распространением террористической идеологии, который бы предусматривал основные направления сотрудничества в этой сфере. По нашему мнению, в целях борьбы с распространением идеологии терроризма большое значение имеет сотрудничество государств в рамках международных организаций, в частности Шанхайской организации сотрудничества и Организации договора о коллективной безопасности. Под эгидой этих организаций можно разрабатывать специальные программы, направленные на борьбу с распространением террористической идеологии, вести информационную борьбу с распространением террористических идей.

При имплементации международно-правовых актов в национальные законодательства одной из существенных проблем представляется синхронизация сроков вступления в силу международных договоров. Так, международные договоры в сфере борьбы с терроризмом, за исключением международных договоров межведомственного характера в этой области, как правило, вступают в силу с момента выполнения необходимых внутригосударственных процедур, при этом наиболее распространенной процедурой является ратификация. Вместе с тем сроки ратификации международных договоров у государств серьезно разнятся, что в отдельных случаях не позволяет договору вступить в силу или это вступление чрезмерно затягивается. В связи со сказанным в рамках межгосударственных интеграционных объединений и международных организаций на региональном уровне целесообразно предусмотреть механизм синхронизации сроков введения в действие международных договоров в сфере противодействия терроризму. Такой механизм достаточно сложно выработать на универсальном уровне, но на постсоветском пространстве применительно к международным договорам в области борьбы с терроризмом могут быть разработаны специальные меры, которые бы способствовали синхронному вступлению в силу международных договоров в сфере противодействия терроризму. Синхронное вступление в силу международного договора в сфере борьбы с терроризмом означает и то, что государства одновременно приступают к его выполнению. Такой механизм вкупе с положениями о порядке выполнения соответствующих международных договоров, несомненно, способствовал бы их более высокой эффективности.

В целом современные международно-правовые механизмы позволяют осуществлять комплекс мер, направленных на борьбу с терроризмом. Однако их потенциал используется в недостаточной мере.

При этом одним из эффективных способов дальнейшего развития мер по противодействию терроризму могут стать международные договоры межведомственного характера, заключаемые по линии уполномоченных органов исполнительной власти, поскольку именно такие органы обладают необходимыми организационно-правовыми средствами, а специфика таких международных договоров позволяет закрепить в них максимально конкретные нормы. Важным направлением в деятельности компетентных органов должно стать не только заключение базовых международных межведомственных договоров, предусматривающих общие положения о сотрудничестве между соответствующими структурами, но и заключение такого рода договоров специального характера, включающих в себя определение конкретных способов взаимодействия, обмена данными и предоставления информации. Это, в свою очередь, не исключает основополагающей роли международного сотрудничества на универсальном уровне в рамках ООН, а также корреспондирующего ему взаимодействия под эгидой региональных организаций и объединений, в частности ШОС, СНГ, ОДКБ.

Таким образом, активизация международного сотрудничества в сфере противодействия терроризму предполагает усиление взаимодействия государств на международной арене по всем важнейшим направлениям с самым широким кругом заинтересованных участников. Это подтверждается также тем обстоятельством, что международный терроризм, также именуемый «внешним», в настоящее время представляет даже большую опасность, чем «внутренний» («домашний») терроризм [30, с. 259].

С учетом изложенного выше мы можем отметить, что противодействие терроризму осуществляется на основе взаимодействия международно-правового и внутригосударственного регулирования. Причем в данном случае необходимо подчеркнуть не только то, что внутригосударственные нормативные правовые акты должны быть согласованы с международно-правовыми, поскольку последние, в частности международные договоры, обладают приоритетом применения по отношению к актам национального законодательства, но и то, что государства опираются на положения внутригосударственных нормативных правовых актов при разработке документов международного характера.

В связи с этим речь идет о взаимовлиянии международно-правовых и внутригосударственных нормативных правовых актов в сфере противодействия терроризму, поскольку только на основе международно-правовой и внутригосударственной регламентации возможна выработка эффективных правовых мер в рассматриваемой области.

С учетом изложенного мы можем отметить, что при разработке конкретных средств и способов противодействия международному терроризму необходимо учитывать, что данная проблема имеет два аспекта — международный и внутригосударственный. Следует уделять внимание также и вопросам применения международных рекомендательных актов в сфере противодействия терроризму, в числе которых важное место занимают и заключения Комиссии Совета Европы за демократию через право (Венецианской комиссии), поскольку их потенциал еще не в полной мере задействован, в том числе с точки зрения гармонизации национальных законодательных актов государств — членов межгосударственных интеграционных объединений и организаций.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Горшков М.К. Национальная безопасность России глазами экспертов / М.К. Горшков // Полис. Политические исследования. — 2011. — № 3. — С. 8–23.
2. Федоров А.В. Глобальный терроризм: национальные и международные возможности противодействия / А.В. Федоров, Д.Н. Сергеев // Российский следователь. — 2017. — № 14. — С. 49–53.
3. Федоров А.В. Основные тенденции международного терроризма и меры борьбы с ним / А.В. Федоров, Д.Н. Сергеев // Российский следователь. — 2016. — № 24. — С. 3–9.
4. Иванов П.И. Противодействие финансированию терроризма и экстремизма (в аспекте международного сотрудничества) / П.И. Иванов // Безопасность бизнеса. — 2019. — № 4. — С. 45–50.
5. Замышляев Д.В. Международно-правовое регулирование системы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма / Д.В. Замышляев, Н.А. Печников // Международное публичное и частное право. — 2016. — № 6. — С. 25–29.
6. Волеводз А. Уголовно-правовое противодействие международному терроризму / А. Волеводз // Уголовное право. — 2014. — № 2. — С. 128–134.

7. Каримов Р.Р. К вопросу формирования международно-правового механизма сотрудничества государств в борьбе с терроризмом / Р.Р. Каримов // Российская юстиция. — 2012. — № 2. — С. 60–63.
8. Кузнецов А.П. Международный терроризм в условиях глобализации / А.П. Кузнецов, Н.Н. Маршакова // Юридический мир. — 2010. — № 9. — С. 8–12.
9. Тисен О.Н. Противодействие современным приемам и способам вербовки в международные террористические организации / О.Н. Тисен // Российская юстиция. — 2018. — № 9. — С. 51–54.
10. Нуссбергер А. Терроризм и права человека. О правоприменительной практике Европейского суда по правам человека / А. Нуссбергер // Международное правосудие. — 2018. — № 1 (25). — С. 67–78.
11. Amet Sir Arnold K. Terrorism and International Law: Cure the Underlying Problem, Not Just the Symptom / Sir Arnold K. Amet // Annual Survey of International & Comparative Law. — 2019. — Vol. 19, iss. 1. — URL: <http://digitalcommons.law.ggu.edu/annlsurvey/vol19/iss1/6>.
12. Poposka V. International Legal Aspects of Dealing with the Contemporary Terrorism Threats / V. Poposka, A. Nuredin // Journal of Liberty and International Affairs. — 2017. — Vol. 3, iss. 1. — P. 69–77.
13. Skoczylis J. Counter-Terrorism: International Law and Practice / J. Skoczylis, C. Walker. — DOI: 10.1080/13642987.2012.750041 // The International Journal of Human Rights. — 2013. — Vol. 17, iss. 3. — P. 441–442.
14. O'Donnell D. International Treaties Against Terrorism and the use of Terrorism During Armed Conflict and by Armed Forces / D. O'Donnell // International Review of the Red Cross. — Vol. 88, № 864. — P. 853–880.
15. Dhillon S. Human Rights and Counter Terrorism. Research Process / S. Dhillon, A. Mama-Rudd // International Journal of Social Research Foundation. — 2016. — Vol. 4, iss. 2. — P. 1–13.
16. Travaglio G. Terrorism, State Responsibility, and the Use of Military Force / G. Travaglio, J. Altenburg // Chicago Journal of International Law. — 2003. — Vol. 4, № 1. — URL: <http://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol4/iss1/9>.
17. Sanyal Sh. International Laws to Control Terrorism: A Comparative Study / Sh. Sanyal // AAKROSH, Asian Journal On Terrorism and Internal Conflicts. — 2015. — URL: <https://ssrn.com/abstract=3232739> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3232739>.
18. Каширкина А.А. Новые границы соотношения международного и национального права как результат сотрудничества государств по противодействию терроризму / А.А. Каширкина, А.Н. Морозов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2010. — № 1 (288). — С. 143–152.
19. Menon S. International Terrorism and Human Rights / S. Menon. — DOI: 10.1017/S2044251313000337 // Asian Journal of International Law. — 2014. — Vol. 4, iss. 1. — P. 1–33.
20. Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право / под ред. Т.Я. Хабриевой, В.И. Лафитского. — Москва : Статут, 2014. — 256 с.
21. Каширкина А.А. Европейский опыт продвижения гуманитарных ценностей для развития евразийской интеграции: будущие ориентиры / А.А. Каширкина, А.Н. Морозов // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2018. — № 2. — С. 149–169.
22. Хабриева Т.Я. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права / Т.Я. Хабриева. — Москва : Статут, 2018. — 344 с.
23. Венецианская комиссия о проблемах правосудия в современном мире : сб. анализ. материалов Венециан. комис. Совета Европы / сост. Т.Я. Хабриева, А.И. Ковлер, Е.А. Фокин, С.В. Чиркин ; под ред. Т.Я. Хабриевой. — Москва : Юриспруденция, 2018. — 456 с.
24. Косолапов М.Ф. Мнения Венецианской комиссии: инструмент формирования стандартов транснационального конституционного правопорядка / М.Ф. Косолапов // Евразийский юридический журнал. — 2019. — № 2 (129). — С. 78–81.
25. Bergesen A.J. International Terrorism and the World-System / A.J. Bergesen, O. Lizardo // Sociological Theory. — 2004. — Vol. 22, № 1. — P. 38–52.
26. Gupta S. The Changing Dimensions of International Terrorism and the Role of the United States: a Comprehensive and Multi-lateral Approach to Combat Global Terrorism / S. Gupta // The Indian Journal of Political Science. — 2004. — Vol. 65, № 4. — P. 556–587.
27. Hovell D. Chinks in the Armour: International Law, Terrorism and the Use of Force / D. Hovell // UNSW Law Journal. — 2004. — Vol. 27, iss. 2. — P. 398–427.
28. Stephens T. International Criminal Law and The Response to International Terrorism / T. Stephens // UNSW Law Journal. — 2004. — Vol. 27, № 2. — P. 454–481.
29. Романовский Г.Б. Пределы ограничения прав человека при осуществлении профилактики террористической деятельности в России и за рубежом / Г.Б. Романовский, В.Г. Романовский. — DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(1).41-50 // Всероссийский криминологический журнал. — 2019. — Т. 13, № 1. — С. 41–50.
30. Кочои С.М. Антитеррористические нормы УК РФ и практика их применения / С.М. Кочои. — DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(2).258-265 // Всероссийский криминологический журнал. — 2018. — Т. 12, № 2. — С. 258–265.

REFERENCES

1. Gorshkov M.K. National Security of Russia through the Eyes of Experts. *Polis. Politicheskie issledovaniya = Polis. Political Studies*, 2011, no. 3, pp. 8–23. (In Russian).
2. Fedorov A.V., Sergeev D.N. Global Terrorism: National and International Countermeasures. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2017, no. 14, pp. 49–53. (In Russian).
3. Fedorov A.V., Sergeev D.N. Major Trends of International Terrorism and Antiterrorism Protection. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2016, no. 24, pp. 3–9. (In Russian).
4. Ivanov P.I. Combating Terrorism and Extremism Financing (in the Aspect of International Cooperation). *Bezopasnost' biznesa = Business Security*, 2019, no. 4, pp. 45–50. (In Russian).
5. Zamyshlyayev D.V., Pechnikov N.A. International Legal Regulation of the System of Counteraction the Laundering of Money Obtained by Criminal Means and Financing of Terrorism. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo = Public International and Private International Law*, 2016, no. 6, pp. 25–29. (In Russian).

6. Volevodz A.G. Combating International Terrorism under Criminal Law. *Ugolovnoe pravo = Criminal Law*, 2014, no. 2, pp. 128–134. (In Russian).
7. Karimov R.R. On the Issue of Forming an International Legal Mechanism for Cooperation Between States in the Fight Against Terrorism. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2012, no. 2, pp. 60–63. (In Russian).
8. Kuznecov A.P., Marshakova N.N. International Terrorism in Conditions of Globalization. *Yuridicheskii mir = Juridical World*, 2010, no. 9, pp. 8–12. (In Russian).
9. Tisen O.N. Counteraction to Modern Methods and Methods of Recruitment to International Terrorist Organizations. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2018, no. 9, pp. 51–54. (In Russian).
10. Nussberger A. Terrorism and Human Rights: on the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *Mezhdunarodnoe pravosudie = International Justice*, 2018, no. 1 (25), pp. 67–78. (In Russian).
11. Amet Sir Arnold K. Terrorism and International Law: Cure the Underlying Problem, Not Just the Symptom. *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2019, vol. 19, iss. 1. Available at: <http://digitalcommons.law.ggu.edu/annlsurvey/vol19/iss1/6>.
12. Poposka V., Nuredin A. International Legal Aspects of Dealing with the Contemporary Terrorism Threats. *Journal of Liberty and International Affairs*, 2017, vol. 3, iss. 1, pp. 69–77.
13. Skoczylis J., Walker C. Counter-Terrorism: International Law and Practice. *The International Journal of Human Rights*, 2013, vol. 17, iss. 3, pp. 441–442. DOI: 10.1080/13642987.2012.750041.
14. O'Donnell D. International Treaties against Terrorism and the use of Terrorism during Armed Conflict and by Armed Forces. *International Review of the Red Cross*, vol. 88, no. 864, pp. 853–880.
15. Dhillon S., Mama-Rudd A. Human Rights and Counter Terrorism. Research Process. *International Journal of Social Research Foundation*, 2016, vol. 4, iss. 2, pp. 1–13.
16. Travaglio G., Altenburg J. Terrorism, State Responsibility, and the Use of Military Force. *Chicago Journal of International Law*, 2003, vol. 4, no. 1. Available at: <http://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol4/iss1/9>.
17. Sanyal Sh. International Laws to Control Terrorism: A Comparative Study. *AAKROSH, Asian Journal on Terrorism and Internal Conflicts*, 2015. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3232739> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3232739>.
18. Kashirkina A.A., Morozov A.N. New Bounds of Correlation of International Law and Domestic Law as a Result of Interstate Cooperation in Counteraction against Terrorism. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie = Proceedings of Higher Education Institutions. Pravovedenie*, 2010, no. 1 (288), pp. 143–152. (In Russian).
19. Menon S. International Terrorism and Human Rights. *Asian Journal of International Law*, 2014, vol. 4, iss. 1, pp. 1–33. DOI: 10.1017/S2044251313000337.
20. Khabrieva T.Y., Lafitsky V.I. (eds.). *Venetsianskaya komissiya: sto shagov k demokratii cherez pravo* [The Venice Commission: one Hundred Steps to Democracy Through Law]. Moscow, Statut Publ., 2014. 256 p.
21. Kashirkina A.A., Morozov A.N. European Experience of Promoting Humanitarian Values for Developing Eurasian Integration: Future Guidelines. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2018, no. 2, pp. 149–169. (In Russian).
22. Khabrieva T.Y. *Venetsianskaya komissiya kak sub"ekt interpretatsii prava* [The Venice Commission as a Body for the Interpretation of Law]. Moscow, Statut Publ., 2018. 344 p.
23. Khabrieva T.Y., Kovler A.I., Fokin E.A., Chirkin S.V. (eds.). *Venetsianskaya komissiya o problemakh pravosudiya v sovremennoy mire* [Venice Commission on the Problems of Justice in the Modern World]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2018. 456 p.
24. Kosolapov M.F. Opinions of the Venice Commission: Instrument for the Formation of the Standards of Transnational Constitutional Order. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal = Eurasian Law Journal*, 2019, no. 2 (129), pp. 78–81. (In Russian).
25. Bergesen A.J., Lizardo O. International Terrorism and the World-System. *Sociological Theory*, 2004, vol. 22, no. 1, pp. 38–52.
26. Gupta S. The Changing Dimensions of International Terrorism and the Role of the United States: a Comprehensive and Multilateral Approach to Combat Global Terrorism. *The Indian Journal of Political Science*, 2004, vol. 65, no. 4, pp. 556–587.
27. Hovell D. Chinks in the Armour: International Law, Terrorism and the Use of Force. *UNSW Law Journal*, 2004, vol. 27, iss. 2, pp. 398–427.
28. Stephens T. International Criminal Law and the Response to International Terrorism. *UNSW Law Journal*, 2004, vol. 27, no. 2, pp. 454–481.
29. Romanovsky G.B., Romanovsky V.G. The Scope of Limiting Human Rights in Terrorism Prevention in Russia and Other Countries. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2019, vol. 13, no. 1, pp. 41–50. DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(1).41-50. (In Russian).
30. Kochoi S.M. Antiterrorism Norms in the Criminal Code of the Russian Federation and the Practice of Their Enforcement. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2018, vol. 12, no. 2, pp. 258–265. DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(2).258-265. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Каширкина Анна Анатольевна — ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) Института законодательства и сравнительного

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Kashirkina, Anna A. — Leading Researcher, Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Russian delegation in the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission), Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of

правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: anna-kash@yandex.ru.

Морозов Андрей Николаевич — ведущий научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: ccla1@izak.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Каширкина А.А. Теоретические подходы Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) к оценке законодательства о противодействии терроризму: международно-правовой дискурс и проблемы имплементации / А.А. Каширкина, А.Н. Морозов. — DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(3).411-422 // Всероссийский криминологический журнал. — 2020. — Т. 14, № 3. — С. 411–422.

the Russian Federation, Ph.D. in Law, Moscow, the Russian Federation; e-mail: anna-kash@yandex.ru.

Morozov, Andrey N. — Leading Researcher, Department of Constitutional, Administrative, Criminal Legislation and International Law, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Ph.D. in Law, Moscow, the Russian Federation; e-mail: ccla1@izak.ru.

FOR CITATION

Kashirkina A.A., Morozov A.N. Theoretical approaches of the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) to the assessment of anti-terrorism legislation: international legal discourse and implementation problems. *Vserossiiskii krimonologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2020, vol. 14, no. 3, pp. 411–422. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(3).411-422. (In Russian).