

---

Варшава, 21 сентября 2020 года  
Заключение №: TERR-ViH/382/2020 [AIC]

---

## **АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА ПО ШАНХАЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ, СЕПАРАТИЗМОМ И ЭКСТРЕМИЗМОМ**

---

Настоящая Аналитическая записка подготовлена при участии Хелен Даффи, профессора прав человека и гуманитарного права Лейденского университета; и д-р Алана Грина, старшего преподавателя Юрической школы Университета Бирмингема, Великобритания.

Документ основан на английской версии Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, доступной на сайте Шанхайской организации сотрудничества.

---



---

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и права человека

---

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw  
Тел.: +48 22 520 06 00, факс: +48 22 520 0605  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## РЕЗЮМЕ

Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (далее «Шанхайская конвенция») предоставляет обширную основу для межгосударственного сотрудничества с необычайно широкой для регионального документа сферой действия и рассматривает вопросы терроризма, так называемого «экстремизма» и «сепаратизма», которые существенно отличаются друг от друга по своей природе и масштабам.

Некоторые аспекты определений терминов «терроризм», «сепаратизм» и так называемый «экстремизм» в Шанхайской конвенции, а также масштабы упомянутых в ней подготовительных или вспомогательных действий представляются расплывчатыми, чрезмерно широкими и неограниченными, и не дают представления о преступном умысле, который является необходимым элементом уголовного преступления. Это вызывает озабоченность по поводу соблюдения принципов законности и определенности, предусмотренных уголовным правом и международными стандартами в области прав человека. Наиболее проблематичным с точки зрения прав человека является требование об установлении уголовной ответственности за так называемый «экстремизм» или «сепаратизм», поскольку эти термины носят неопределенный и субъективный характер и могут обозначать широкий диапазон действий, а также то, какое воздействие это требование может оказать на свободу мысли, совести, религии или убеждений, свободу выражения мнения, свободу ассоциаций и мирных собраний, свободу участия в политической жизни и свободу самоопределения. Более того, отсутствие обязательных определений таких терминов и возможность принятия государствами-участниками собственных национальных определений в контексте Шанхайской конвенции считаются особенно проблематичными на международном уровне.

В более широком смысле бросается в глаза отсутствие указаний на необходимость защищать и уважать права человека и основные свободы, а также каких-либо требований по обеспечению сотрудничества и выполнению Конвенции в соответствии с международным правом в области прав человека. В Конвенции не упоминается необходимость обеспечения надлежащей правовой процедуры для защиты прав человека в связи с уголовным преследованием за террористические преступления или предоставления процессуальных гарантий в отношении выдачи и задержания. Точно так же в ней не упоминаются ключевые элементы эффективной стратегии по борьбе с терроризмом, среди которых важное значение может иметь сотрудничество, включая реабилитацию и социальную интеграцию, особые положения в отношении женщин или обращения с подозреваемыми детьми или другими лицами, находящимися в уязвимом положении.

Наиболее серьезные последствия для прав человека могут заключаться в том, что Конвенция представляет собой основу для сотрудничества в обеспечении соблюдения национальных законов, регулирующих поведение, определяемое как «терроризм, сепаратизм или экстремизм» в государствах-участниках, включая экстрадицию и трансграничный обмен информацией, независимо от того, соответствуют ли указанные национальные законы/определения правам человека и содержат ли они процедуры и гарантии, присущие международному праву в области прав человека.

Наконец, влияние/воздействие Шанхайской конвенции на права человека также необходимо рассматривать в свете ее текущего практического применения и толкования в конкретных государствах-участниках. В ряде докладов, опубликованных в этой связи некоторыми международными организациями,

признавалось существование в государствах-участниках Шанхайской конвенции нарушений прав человека под предлогом борьбы с терроризмом и так называемым «экстремизмом», включая пытки, произвольные задержания, отсутствие доступа к адвокату и другие нарушения права на справедливое судебное разбирательство, необоснованные ограничения свободы СМИ, свободы выражения мнения и доступа к информации, свободы мирных собраний и ассоциаций, свободы религии или убеждений, а также репрессии/преследования правозащитников и политической оппозиции.

*В рамках мандата по оказанию государствам-участникам ОБСЕ помощи в выполнении обязательств ОБСЕ, БДИПЧ по запросу этих государств анализирует законопроекты и действующие законы с целью оценки их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ и предоставляет конкретные рекомендации по их совершенствованию.*

# СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	5
II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА .....	5
III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ .....	6
1. Соответствующие международные стандарты в области прав человека и обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения .....	6
2. Вводная информация и общие замечания .....	10
2.1. Краткие сведения.....	10
2.2. Отсутствие упоминания прав человека, а также принципов или критериев в сфере их защиты.....	12
2.3. Сфера действия Шанхайской конвенции .....	13
2.4. Введение уголовной ответственности за терроризм, «сепаратизм» и «экстремизм».....	14
3. Определения .....	15
3.1. Определение термина «терроризм».....	16
3.2. Определение термина «сепаратизм».....	19
3.3. Определение термина «экстремизм».....	21
3.5. Связь с национальным законодательством и широкие полномочия, предоставленные государствам.....	28
4. Международное сотрудничество и экстрадиция .....	29
4.1. Сотрудничество и экстрадиция .....	29
4.2. Сотрудничество, помощь и обмен информацией.....	31
5. Судебное преследование и меры наказания .....	34
6. Механизм разрешения споров .....	35

Приложение: [Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом](#)

# I. ВВЕДЕНИЕ

---

1. 2 июля 2020 года Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине (БиГ) направила в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) запрос от Министерства безопасности БиГ о предоставлении экспертного правового анализа [Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом](#) (далее «Шанхайская конвенция») на соответствие международным стандартам в области прав человека. Конвенция открыта для ратификации государствами, не являющимися членами Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)<sup>1</sup>.
2. БДИПЧ согласилось провести анализ Шанхайской конвенции на соответствие обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения и международным стандартам в области прав человека и подготовить Аналитическую записку.
3. Настоящая Аналитическая записка была подготовлена в ответ на вышеуказанный запрос, на основе оценки, проведенной БДИПЧ в рамках, установленных Бухарестским планом действий ОБСЕ по борьбе с терроризмом<sup>2</sup>.

# II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

---

4. Предметом анализа настоящей Аналитической записки является исключительно представленная на рассмотрение Конвенция с точки зрения ее соответствия обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения и международным стандартам в области прав человека. Ограничиваясь указанным документом, Аналитическая записка не содержит полного и всеобъемлющего обзора всех международных конвенций, принятых Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС) в рамках борьбы с терроризмом, сепаратизмом и «экстремизмом»<sup>3</sup>.
5. Представленный правовой анализ основан на международных и региональных стандартах, нормах и рекомендациях, а также на соответствующих обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. Хотя это и не является основной целью настоящей Аналитической записки, влияние/воздействие Шанхайской конвенции на права человека также необходимо рассматривать в свете ее текущего практического применения и толкования в государствах-участниках или, в более широком смысле, с точки зрения контртеррористических усилий этих государств.
6. Кроме того, в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>4</sup> (далее «КЛДЖ»), Планом действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства<sup>5</sup> и обязательствами по учету гендерной проблематики в деятельности ОБСЕ, а также в осуществляемых ОБСЕ программах

---

<sup>1</sup> Первыми государствами, основавшими Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС) в 2001 году, были Республика Казахстан, Китайская Народная Республика, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан. В 2017 году полноправное членство в ШОС получили Индия и Пакистан.

<sup>2</sup> См., Бухарестский план действий ОБСЕ по борьбе с терроризмом, [Приложение к Решению Совета министров ОБСЕ МС\(9\)ДЕС/1](#), Бухарест, 3-4 декабря 2001 г., п. 18.

<sup>3</sup> К ним относятся, например, Конвенция ШОС о противодействии экстремизму, принятая на саммите в Астане, и Конвенция ШОС против терроризма

<sup>4</sup> Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее «КЛДЖ»), принятая резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН 18 декабря 1979 года. Украина сдала свои ратификационные грамоты на хранение 12 марта 1981 года.

<sup>5</sup> См. [План действий ОБСЕ о поддержке гендерного равенства](#), принятый решением №14/04, МС.ДЕС/14/04 (2004), п. 32.

и проектах, в Аналитической записке, по мере возможности, анализируются гендерные аспекты и вопросы многообразия.

7. Аналитическая записка основана на английской версии текста Шанхайской конвенции, опубликованной на сайте ШОС<sup>6</sup>. Возможные ошибки могут являться следствием неточностей, допущенных при переводе.
8. В связи с вышеизложенным, БДИПЧ считает необходимым отметить, что настоящая Аналитическая записка ни коим образом не препятствует в формулировании дополнительных письменных или устных рекомендаций или комментариев по соответствующим вопросам, которые БДИПЧ, возможно, пожелает сделать в будущем.

## III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

---

### 1. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ

9. Всеобщее уважение прав человека и верховенство закона должны составлять фундаментальную основу мер по противодействию терроризму и борьбе с ним<sup>7</sup>. Защита и поощрение всех прав человека и эффективные контртеррористические меры являются взаимодополняющими и взаимоусиливающими целями<sup>8</sup> и составляют саму суть всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ. Таким образом, на международном уровне признается важность соответствия законодательства и практики по борьбе с терроризмом нормам международного права, включая международные стандарты в области прав человека.
10. Международные стандарты борьбы с терроризмом закреплены в ряде международно-правовых документов, посвященных различным аспектам. *Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов*<sup>9</sup> направлена на защиту конкретных лиц от нападения, *Международная конвенция о борьбе с захватом заложников*<sup>10</sup>, *Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом*<sup>11</sup>, а также *Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения*<sup>12</sup> направлены на защиту всего населения. *Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма*<sup>13</sup> сосредоточена на финансовых активах террористических организаций, а *Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма*<sup>14</sup> и *Конвенция о физической защите ядерного материала*<sup>15</sup> касаются использования опасных

<sup>6</sup> Доступен на сайте: <<http://eng.sectesco.org/load/202907/>>.

<sup>7</sup> См. ОБСЕ, *Хартия ОБСЕ по предупреждению терроризма и борьбе с ним*, 10-я встреча Совета министров, Порту, 2002 г., п.п. 5-7. См. также ООН, *Глобальная контртеррористическая стратегия и план действий* (2006 г.), Компонент IV. См. также *Совместное заявление* Верховного комиссара ООН по правам человека, Генерального секретаря Совета Европы и Директора БДИПЧ (29 ноября 2001 г.).

<sup>8</sup> Верховный комиссар ООН по правам человека, *Доклад о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом*, A/HRC/4/88, 9 марта 2007 г., п. 2.

<sup>9</sup> ООН, *Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов*, принята 14 декабря 1973 г.

<sup>10</sup> ООН, *Международная конвенция по борьбе с захватом заложников*, принята 17 декабря 1979 г.

<sup>11</sup> ООН, *Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом*, принята 15 декабря 1997 г.

<sup>12</sup> ООН, *Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ с целью их обнаружения*, принята 1 марта 1991 г.

<sup>13</sup> ООН, *Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма*, принята 9 декабря 1999 г.

<sup>14</sup> ООН, *Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма*, принята 13 апреля 2005 г.

<sup>15</sup> *Конвенция о физической защите ядерного материала*, принята 3 марта 1980 г.

материалов в террористических целях. Наконец, еще одна категория международно-правовых документов касается, в частности, угона самолетов террористическими организациями и насильственных действий, совершаемых в аэропортах<sup>16</sup>, на судах или на стационарных морских платформах<sup>17</sup>.

11. Международные правовые основы также включают ряд резолюций Совета Безопасности ООН<sup>18</sup> и несколько резолюций, принятых Генеральной Ассамблеей ООН по ряду вопросов, связанных с борьбой с терроризмом<sup>19</sup>. Международные усилия в области борьбы с терроризмом также регулируются положениями [Глобальной контртеррористической стратегии и плана действий ООН](#) (2006 г.)<sup>20</sup>. В Стратегии ООН указывается, что меры по обеспечению всеобщего уважения прав человека и верховенства закона являются фундаментальной основой борьбы с терроризмом<sup>21</sup>. Эти международные обязательства в области прав человека воплощены, в частности, в *Международном пакте о гражданских и политических правах* (МПГПП)<sup>22</sup>, *Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах* (МПЭСКП)<sup>23</sup>, *Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин* (КЛДЖ)<sup>24</sup>, *Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания* (КПП)<sup>25</sup> и *Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации* (КЛРД)<sup>26</sup>, согласно тому, как они толкуются и применяются соответствующими договорными и иными международными органами по контролю за соблюдением прав человека.
12. Значимыми документами в рамках Совета Европы (СЕ) являются *Европейская конвенция о правах человека и основных свободах* (далее «ЕКПЧ»), обширная прецедентная практика Европейского суда по правам человека (далее «ЕСПЧ») в области борьбы с терроризмом и другие документы Совета Европы.
13. На региональном уровне Европейский союз (ЕС) разработал комплексную [Стратегию по борьбе с терроризмом](#) (2005 г.), согласно которой государства-члены ЕС обязуются вести борьбу с терроризмом в глобальном масштабе при соблюдении прав человека. 15 марта 2017 года ЕС также принял [Директиву 2017/541 по борьбе с терроризмом](#), с тем чтобы более полно охватить связанные с терроризмом действия и гарантировать, что все государства-члены введут уголовную ответственность за такие действия, как обучение и поездки в

<sup>16</sup> К ним относятся: [Конвенция о преступлениях и других актах, совершаемых на борту воздушных судов](#), принята 14 сентября 1963 г.; [Конвенция о борьбе с захватом воздушных судов](#), принята 16 декабря 1970 г.; [Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против гражданской авиации](#), принята 23 сентября 1971 г.; и [Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию](#), дополняющий Монреальскую конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против гражданской авиации, принят 24 февраля 1988 г.

<sup>17</sup> См. [Конвенцию по борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства](#), принята 10 марта 1988 г.; и [Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе](#), принят 10 марта 1988 г.

<sup>18</sup> Включая [Резолюции 2178\(2014\)](#) и [2396\(2017\)](#) о так называемых «иностранных боевиках-террористах»; и [1373\(2001\)](#) об угрозах международному миру и безопасности, вызванных террористическими актами; см. также <https://www.un.org/sc/ctc/resources/security-council/resolutions/>.

<sup>19</sup> См. <https://www.un.org/sc/ctc/resources/general-assembly/resolutions/>.

<sup>20</sup> См. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy/>.

<sup>21</sup> Там же, Компонент IV Плана действий (Приложение к Глобальной контртеррористической стратегии ООН 2006 года).

<sup>22</sup> *Международный пакт ООН о гражданских и политических правах* (далее «МПГПП»), принятый Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года.

<sup>23</sup> *Международный пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах* (далее «МПЭСКП»), принятый Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года.

<sup>24</sup> *Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин* (далее «КЛДЖ»), принятая резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи 18 декабря 1979 года.

<sup>25</sup> *Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания* (далее «КПП ООН»), принятая Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 39/46 от 10 декабря 1984 г.

<sup>26</sup> *Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации* (далее «КЛРД»), принятая Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2106 (XX) от 21 декабря 1965 года.

террористических целях, а также финансирование терроризма, обеспечив при этом защиту и поддержку жертв терроризма и уважение их прав.

14. На уровне ОБСЕ государства-участники также осудили терроризм и обязались принять эффективные меры по его предотвращению и пресечению, соблюдая при этом международные стандарты в области прав человека и верховенства закона. Государства-участники ОБСЕ однозначно подчеркнули, что прочные демократические институты, соблюдение прав человека и верховенство закона являются основой таких мер<sup>27</sup>, что также более конкретно изложено в *Бухарестском плане действий 2001 года по борьбе с терроризмом*<sup>28</sup>. В *Решении Афинской встречи Совета министров о дальнейших мерах по поддержке и развитию международно-правовых рамок борьбы с терроризмом* (2009 г.)<sup>29</sup> государства-участники далее признали необходимость включения положений универсальных антитеррористических конвенций и протоколов в национальное уголовное законодательство, а там, где уместно, также в административное и гражданское законодательство, тем самым предусмотрев соответствующие меры наказания за террористические акты. Государства-участники ОБСЕ также систематически и неоднократно подтверждали свою приверженность уважению и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом<sup>30</sup>.
15. В других специализированных документах необязательного характера содержатся полезные практические рекомендации и примеры передовой практики с точки зрения национального законодательства по борьбе с терроризмом, соответствующего требованиям в области прав человека<sup>31</sup>.
16. Что касается так называемого *«сепаратизма»*, то его запрещение не основывается на международных стандартах и не соответствует преступлениям, предусмотренным универсальными международными документами по борьбе с терроризмом, перечисленными в п. 10 выше. В то же время понятие «сепаратизма» неразрывно связано с принципом уважения территориальной целостности государства<sup>32</sup> и правом народов на самоопределение, закрепленными в статье 1

<sup>27</sup> См. *Обзор обязательств ОБСЕ по противодействию терроризму* (последнее обновление в марте 2018 г.).

<sup>28</sup> Документ, цитируемый в сноске 3 (Бухарестский план действий ОБСЕ по борьбе с терроризмом).

<sup>29</sup> *Решение Совета министров ОБСЕ №2/09 от 2 декабря 2009 г.*

<sup>30</sup> См., напр., *Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом*, принята Решением №1063 Постоянного совета на 934-м пленарном заседании 7 декабря 2012 г.; *Декларация Совета министров ОБСЕ «О предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействию им* (2015 г.); и *Декларация Совета министров ОБСЕ о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему*, МС.ДОС/1/16, 9 декабря 2016 г.

<sup>31</sup> К ним относятся, например, доклады Специального докладчика ООН по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (далее «Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом»), доступны на сайте: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx>>; а также доклады и другие документы, подготовленные договорными и другими международными органами по контролю за соблюдением прав человека, доступные на сайте: <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>; БДИПЧ, «*Борьба с терроризмом и защита прав человека: Руководство*» (2008 г.); БДИПЧ и Департамент по противодействию транснациональным угрозам/Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Секретариата ОБСЕ (ДПТНУ/ОСВПД), «*Права человека в антитеррористических расследованиях: Практическое руководство для сотрудников правоохранительных органов*» (2013 г.); ДПТНУ/ОСВПД – БДИПЧ, руководство «*Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: подход, основанный на взаимодействии полиции с населением*» (2014 г.); БДИПЧ, «*Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными «боевиками-террористами» в контексте защиты прав человека*» (2018 г.); УНП ООН, «*Руководство по гендерным аспектам мер борьбы с терроризмом в рамках уголовного правосудия*» (2019 г.); Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий ООН (ЦГОКМ) «*Справочное руководство по основным правам человека: Соответствие национального законодательства по борьбе с терроризмом международному праву в области прав человека*» (2014 г.); и УВКПЧ ООН, «*Права человека, терроризм и борьба с ним: изложение фактов*» (2008 г.).

<sup>32</sup> СБСЕ/ОБСЕ, Заключительный акт совещания в Хельсинки (1975 г.), статья IV. См. также, Генеральная Ассамблея ООН, *Резолюция 1514 (XV)*, согласно которой, «всякая попытка, направленная на то, чтобы полностью или частично разрушить национальное единство и территориальную целостность страны, несовместима с целями и принципами Устава ООН»; и *Резолюция 2625 (XXV)*, согласно которой, право народов на самоопределение не должно истолковываться как «санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств».

МППП и статье 1 МПЭСКП<sup>33</sup>. Претензии на самоопределение обычно подразумевают реализацию прав в границах существующих государств. Как отметил Специальный докладчик Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств: «[п]ринцип равноправия и самоопределения, установленный в Уставе Организации Объединенных Наций, не дает неограниченного права на отделение населению, проживающему на территории какого-либо независимого и суверенного государства [...] Однако право на отделение неоспоримо в одном особом, но весьма важном случае, а именно, когда речь идет о народах, территориях и образованиях, находящихся в подчинении в нарушение международного права»<sup>34</sup>.

17. Что касается так называемого «экстремизма», в мире не существует ни международного консенсуса в отношении юридического определения этого термина<sup>35</sup>, ни универсального международного обязательства в отношении мер по борьбе с этим явлением. Только две конвенции, действующие в рамках Шанхайской организации сотрудничества и имеющие обязательную юридическую силу для ограниченного числа ратифицировавших их государств, содержат некоторые определения так называемого «экстремизма», а именно, [Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2017 года](#)<sup>36</sup> и [Конвенция ШОС по противодействию экстремизму 2017 года](#)<sup>37</sup>. Однако на международном, региональном и многостороннем уровнях существует множество инициатив и подходов, направленных на предотвращение «насильственного экстремизма» и борьбу с ним, хотя также не существует общепринятого определения термина «насильственный экстремизм»<sup>38</sup>.
18. Что касается ОБСЕ, то в Решении Совета министров 2008 года «О дальнейшем наращивании деятельности ОБСЕ по противодействию терроризму»<sup>39</sup> государства-участники прямо обязались бороться с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму (НЭРВТ), которые напрямую связаны с насилием и терроризмом и как таковые явно отличаются от так называемого «экстремизма». Эти обязательства были подтверждены, в частности, в [Консолидированной концептуальной базе ОБСЕ для борьбы с терроризмом 2012 года](#) и в [Декларации министров «О предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействию им» 2015 года](#)<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> Статья 1 МППП и статья 1 МПЭСКП гласят, что «все народы имеют право на самоопределение» и «в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие». См. также СБСЕ/ОБСЕ, Заключительный акт совещания в Хельсинки (1975 г.), статья VIII, в которой государства-участники обязуются «уважать равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой, действуя постоянно в соответствии с целями и принципами Устава ООН и соответствующими нормами международного права, включая те, которые относятся к территориальной целостности государств».

<sup>34</sup> Специальный докладчик Подкомиссии ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств, «Право народов на самоопределение: историческое и современное развитие на основе документов ООН» (1981 г.), E/CN.4/Sub.2/404/Rev. 1, п. 173.

<sup>35</sup> См., напр., Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, [Тематический доклад за 2015 год](#), A/HRC/31/65, 22 февраля 2016 г., п.п. 11 и 21, согласно которым, «[н]есмотря на многочисленные инициативы по предотвращению насильственного экстремизма или противодействию ему, не существует общепринятого определения насильственного экстремизма, которое остается «расплывчатым понятием»».

<sup>36</sup> См. <<http://www.cfr.org/counterterrorism/shanghai-convention-combating-terrorism-sep-atism-extremism/p25184>>.

<sup>37</sup> ШОС, [Конвенция ШОС по противодействию экстремизму](#) (Астана, 9 июня 2017 г.). Подпункт 2 пункта 1 статьи 2 определяет «экстремизм» как «идеологию и практику, направленные на разрешение политических, социальных, расовых, национальных и религиозных конфликтов путем насильственных и иных антиконституционных действий».

<sup>38</sup> См., напр., <<https://www.ynp.org/e4j/en/terrorism/module-2/key-issues/international-approaches-to-pve-and-cve.html>>.

<sup>39</sup> Совет министров ОБСЕ, [«Решение о дальнейшем наращивании деятельности ОБСЕ по противодействию терроризму»](#), МС.ДЕС/10/08, 5 декабря 2008 г.

<sup>40</sup> См. ОБСЕ, [Решение постоянного совета №1063](#), РС.ДЕС/1063, 7 декабря 2012 г.; и ОБСЕ, [Декларация министров «О предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействию им»](#), МС.ДОС/4/15, 4 декабря 2015 г.

## 2. ВВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

19. В целом характер действующей правовой базы, запрещающей терроризм, «сепаратизм» и так называемый «экстремизм», а также характер существующих ответных мер создают возможности для ограничения реализации всего спектра гражданских, политических, экономических и социальных прав. Как правило, особые вопросы возникают в отношении прав на жизнь (статья 6 МПГПП и статья 2 ЕКПЧ), на свободу и личную неприкосновенность (статья 9 МПГПП и статья 5 ЕКПЧ), на неприкосновенность личной и семейной жизни, жилища и корреспонденции, семьи, дома или переписки, а также права на защиту от незаконных посягательств на честь и репутацию (статья 17 МПГПП и статья 8 ЕКПЧ), права на свободу мысли, совести и религии или убеждений (статья 18 МПГПП и статья 9 ЕКПЧ), права на свободу выражения мнения (статьи 19 МПГПП и статья 10 ЕКПЧ), права на свободу мирных собраний и свободу объединений (статья 21–22 МПГПП и статья 11 ЕКПЧ) и права на свободу от дискриминации. Все эти права также являются частью обязательств, которые взяли на себя государства-участники ОБСЕ<sup>41</sup>. Любое ограничение этих прав<sup>42</sup> должно соответствовать требованиям международных документов по правам человека, то есть, должно: (i) «предусматриваться законом» и быть четким, понятным и предсказуемым; (ii) преследовать «законную цель» в соответствии с международным правом в области прав человека для соответствующего права; (iii) быть «необходимым в демократическом обществе», отвечать насущным социальным потребностям и быть соразмерным преследуемой цели; и (iv) быть недискриминационным.

### 2.1. Краткие сведения

20. Шанхайская конвенция, предоставляющая широкую основу для межгосударственного сотрудничества, была подписана 15 июня 2001 г.<sup>43</sup>, до того, как вслед за террористическими актами 11 сентября повсеместно были внедрены стандарты и меры реагирования на терроризм (а позже и на «насильственный экстремизм»). Неординарность этой региональной Конвенции заключается в том, что она одновременно охватывает вопросы терроризма, так называемого «экстремизма» и «сепаратизма». Основная цель Конвенции состоит в том, чтобы установить сотрудничество «в области предотвращения, выявления и пресечения» актов терроризма, «сепаратизма» и «экстремизма», а также рассматривать эти

<sup>41</sup> Обзор обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения см. в документе БДИПЧ, *Сборник документов в тематическом порядке*, 2012 г., издание 3-е.

<sup>42</sup> Существуют права, не допускающие отступлений, то есть права, которые никогда не могут быть приостановлены или ограничены ни при каких обстоятельствах, в том числе право не подвергаться пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания (см. п. 2 статьи 2 Конвенции ООН против пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. (КПП ООН) и *Документ Коненгагенского совещания ОБСЕ* (1990 г.), п. 16.3), право на защиту от рабства и подневольного состояния, от тюремного заключения за невыполнение договорного обязательства; запрещение геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности; запрещение обратимого действия норм уголовного права; право на признание правосубъектности; право на свободу и защиту от незаконного и произвольного лишения свободы и право задержанного оспорить в судебном порядке законность задержания (см. Комитет по правам человека ООН (КПЧ), *Замечание общего порядка № 35 по статье 9 МПГПП* (2014 г.), п. 67; и Рабочая группа по произвольным задержаниям, *Доклад Совету по правам человека ООН*, A/HRC/22/44, 24 декабря 2012 г., п.п. 42-51); требование о компетентности, независимости и беспристрастности суда и основополагающие принципы справедливого судебного разбирательства, включая презумпцию невиновности (КПЧ, *Замечание общего порядка № 32 по статье 14 МПГПП* (2007 г.), п.п. 6 и 19); и недопустимость принудительного возвращения (см. статью 4 КПП ООН; КПЧ, *Замечание общего порядка № 20 по статье 7 МПГПП*, 10 марта 1992 г., п. 9); а также прецедентное право ЕСПЧ, которое включает этот абсолютный принцип недопустимости принудительного возвращения в статью 3 ЕКПЧ., см., напр., дело «*Соеринг (Soering) против Соединенного Королевства*» (жалоба № 14038/88, постановление от 7 июля 1989 г.), п. 88; и «*Чahal (Chahal) против Соединенного Королевства*» [БП] (жалоба № 22414/93, постановление от 15 ноября 1996 г.), п.п. 80-81).

<sup>43</sup> Шанхайская конвенция была подписана Республикой Казахстан, Китайской Народной Республикой, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан 15 июня 2001 г. в Шанхае и вступила в силу 29 марта 2003 года.

деяния в качестве «преступлений, влекущих выдачу» (пункты 1 и 2 статьи 2 Шанхайской конвенции).

21. Конвенция была первым документом, принятым вновь образованной ШОС, став частью системы по борьбе с терроризмом под эгидой этой организации, которая также включает *Конвенцию ШОС по противодействию экстремизму*<sup>44</sup> и *Конвенцию ШОС о борьбе с терроризмом*<sup>45</sup>, а также *Программу сотрудничества государств-членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом на 2016-2018 годы* и Региональную антитеррористическую структуру ШОС (РАТС). Хотя в преамбулах двух вышеупомянутых конвенций об «экстремизме» и терроризме упоминается Шанхайская конвенция, содержащиеся в них определения ключевых юридических терминов отличаются и кажутся намного шире определений, изложенных в Шанхайской конвенции<sup>46</sup>. Саму Шанхайскую конвенцию и соответствующие вопросы в области прав человека следует рассматривать в контексте этих более широких транснациональных рамок.
22. Как упоминалось выше, воздействие и влияние Шанхайской конвенции на права человека также необходимо рассматривать в свете ее текущего практического применения и толкования в конкретных государствах-участниках или, в более широком плане, с точки зрения усилий по борьбе с терроризмом и противодействию так называемому «экстремизму» в этих государствах. Чтобы соответствовать международным стандартам в области прав человека, законодательство и практика должны адекватно оценивать существование потенциальных террористических угроз<sup>47</sup> и признавать важность институционально-правовых контртеррористических механизмов. В ряде докладов, опубликованных в этой связи некоторыми международными организациями, признавалось существование в государствах-участниках Шанхайской конвенции нарушений прав человека под предлогом борьбы с терроризмом и так называемым «экстремизмом», включая пытки, произвольные задержания, отсутствие доступа к адвокату и другие нарушения права на справедливое судебное разбирательство, необоснованные ограничения свободы СМИ, свободы выражения мнения и доступа к информации, свободы мирных собраний и ассоциаций, свободы религии или убеждений, а также репрессии/преследования правозащитников и политической оппозиции<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Открыта для подписания 9 июля 2017 г., вступила в силу после четвертой ратификации.

<sup>45</sup> См. [2815 UNTS](#) (Сборник договоров ООН), стр. 112-126. Конвенция была открыта для подписания 16 июля 2009 г. и вступила в силу 14 января 2012 г.; Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан ратифицировали Конвенцию.

<sup>46</sup> Например, подпункты 2 и 3 пункта 1 статьи 2 *Конвенции ШОС против терроризма* определяют «терроризм» как «идеологию насилия и практику воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями путем совершения либо угрозы совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения и направленных на причинение ущерба личности, обществу и государству», а «террористический акт» как «деяние, связанное с устрашением населения и создающее опасность жизни и здоровью человека, направленное на причинение значительного имущественного ущерба либо наступление экологической катастрофы или иных тяжких последствий для достижения политических, религиозных, идеологических и иных целей путем воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий». Подпункт 2 пункта 1 статьи 2 *Конвенции ШОС по противодействию экстремизму* определяет «экстремизм» как «идеологию и практику, направленные на разрешение политических, социальных, расовых, национальных и религиозных конфликтов путем насильственных и иных антиконституционных действий».

<sup>47</sup> В отношении «иностранных боевиков-террористов» см., напр., Исполнительный директорат Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН (ИДКТК СБ ООН), «*Выполнение Резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности ООН государствами, пострадавшими от действий иностранных боевиков-террористов*» (2016 г.), в частности, п.п. 39-42.

<sup>48</sup> См., напр., там же. п. 44 (ИДКТК СБ ООН 2016, *Выполнение Резолюции 2178 (2014)*); ОБСЕ, «Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ обеспокоен новыми поправками в закон Кыргызской Республики «О противодействии терроризму», 6 мая 2020 г., <<https://www.OSCE.org/representative-on-freedom-of-media/451582>>; КПЧ, *Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Таджикистана*, док. ООН ССРР/С/ТЖК/СО/3, 22 августа 2019 г., п.п. 23-24 и 51; Специальный докладчик по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, *Доклад о визите в Казахстан*, док. ООН А/HRС/43/46/Add.1, 22 января 2020 г., п.п. 9 и 14-15; см. также статью [UN News](#) «Казахстан: эксперт ООН призывает к реформе законодательства и практики по борьбе с терроризмом и экстремизмом», 17 мая 2019 г., где высказана особая озабоченность по поводу использования указанных анти-экстремистских законов для нападения на политических оппонентов и подавления гражданского общества; КПЧ, *Заключительные замечания по пятому Периодическому докладу, представленному Узбекистаном*, 1 мая 2020 г., ССРР/С/УЗБ/СО/5, п.п. 20-21, 30, 42 и 44; Специальный докладчик ООН по вопросу свободы

## 2.2. Отсутствие упоминания прав человека, а также принципов или критериев в сфере их защиты

23. Шанхайская конвенция предусматривает твердые обязательства членов ШОС по взаимному сотрудничеству, **однако не признает необходимость защищать и уважать права человека и основные свободы. Поражает отсутствие каких-либо требований по обеспечению сотрудничества и выполнению Конвенции в соответствии с международным правом в области прав человека.** Возможно, во время разработки Шанхайской конвенции (см., например, резолюцию 1373 СБ ООН) отсутствие упоминания прав человека в международных контртеррористических документах было не редкостью, однако с тех пор широкое признание получил тот факт, что борьба с терроризмом и обеспечение прав человека представляют собой две взаимодополняющие и взаимоусиливающие цели<sup>49</sup>, что, к примеру, отражено в *Глобальной контртеррористической стратегии ООН (2006 г.)*<sup>50</sup>.
24. Хотя в Конвенции содержатся некоторые общие ссылки на обязательства по международному праву<sup>51</sup>, они не последовательны и не относятся напрямую к международному праву в области прав человека, к гуманитарному и беженскому праву. Учитывая влияние сотрудничества в этой области на права человека, отсутствие каких-либо указаний на права человека или конкретных ссылок на соответствующие международные договоры, которые могли бы служить дополнительным руководством, является серьезным отрицательным сигналом. Более того, нет никаких указаний на критерии соблюдения международных обязательств или на предусмотренные ими требования к сотрудничеству. Примечательно, что, возлагая на государства-участники определенные обязательства в плане сотрудничества (такие как экстрадиция, обмен информацией и т. д.), Конвенция не предусматривает исключений, которые позволили бы государствам уважать свои обязательства в области прав человека и соблюдать другие нормы международного права, и это потенциально может привести к конфликту с обязательствами по международным договорам (см. подраздел 4 ниже). Кроме того, как указано ниже, содержание определенных положений, таких как широкие обязательства по обмену информацией о группах лиц без указания численного состава или характера этих групп, а также без указания основания для таких ограничений, противоречит обязательствам в области прав человека (см. подраздел 4.2 ниже). В более широком смысле, **отсутствие обязательств в области прав человека становится гораздо более проблематичным на фоне использования неопределенных терминов, расплывчатых формулировок и широких дискреционных полномочий, предоставляемых государствам-участникам.**

---

религии или убеждений, Доклад о миссии в Узбекистан, 22 февраля 2018 г., A/HRC/37/49/Add.2, п.п. 49-52, 67 и 100 (g) и (h); Специальный докладчик ООН по вопросу свободы религии или убеждений, *Доклад о миссии в Республику Казахстан 2014 года*, A/HRC/28/66/Add.1, 23 декабря 2014 г., п.п. 44-51; КПЧ, *Заключительные замечания по шестому Периодическому докладу, представленному Российской Федерацией*, ССРР/С/RUS/CO/6, 24 ноября 2009, п. 17, в котором содержится указание на «экстрадицию и неофициальную передачу иностранных граждан в страны, в которых, по сообщениям, применяется практика пыток, опираясь при этом на дипломатические гарантии, особенно в рамках Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» и п.п. 7 и 24. См. также за пределами региона ОБСЕ, Доклад Специальных докладчиков ООН о ситуации в Китае (*Communication of UN Special Rapporteurs on China*), *OL CHN 18/2019*, 1 ноября 2019 г.

<sup>49</sup> ГС ООН, «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по Глобальной контртеррористической стратегии» (*Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy*), док. ООН A/60/825, 27 апреля 2006 г., п. 5; *Резолюция 2178 СБ ООН* (2014 г.), док. ООН S/RES/2178 (2014), 24 сентября 2014 г., Преамбула.

<sup>50</sup> ГС ООН, «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по Глобальной контртеррористической стратегии» (*Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy*), док. ООН A/60/825, 27 апреля 2006 г., п. 1.

<sup>51</sup> См., напр., статьи 1, 2, 9 и 16 Шанхайской конвенции.

25. Как упоминалось выше, любое ограничение этих прав должно соответствовать определенным требованиям международных документов по правам человека в отношении рассматриваемых прав (см. п. 19 выше). Более того, должен быть обеспечен доступ к эффективным средствам правовой защиты. Все эти аспекты и гарантии не предусмотрены Шанхайской конвенцией. Она также не содержит никаких положений, гарантирующих осуществление законной деятельности, особенно обеспечения прав человека и основных свобод, и деятельности правозащитных и гуманитарных организаций<sup>52</sup>, а также не предусматривает никаких исключających оговорок или положений, в отличие от других подобных документов<sup>53</sup>.
26. Наконец, **вводя определение терроризма и другие соответствующие определения, а также обязательство сотрудничать в соответствующих областях, Шанхайская конвенция, к сожалению, не содержит указаний на ключевые элементы эффективной и соответствующей правам человека стратегии по борьбе с терроризмом, в отношении которых важное значение может иметь сотрудничество.** К таким элементам относятся, например, **реабилитация и социальная интеграция<sup>54</sup>, особые положения в отношении женщин или обращения с подозреваемыми детьми или другими лицами, находящимися в уязвимом положении**, что особенно актуально в связи с возвращением граждан в государства-участники из зон конфликта, таких как Сирия и Ирак.

### 2.3. Сфера действия Шанхайской конвенции

27. Шанхайская конвенция необычна тем, что объединяет три концепции: терроризм, «сепаратизм» и «экстремизм», которые существенно отличаются друг от друга по своему характеру и потенциальному масштабу. Более того, Конвенция ставит цель установить связь между этими понятиями, но не детализирует содержание этой связи.
28. Все термины определены в пункте 1 статьи 1 Конвенции. В других положениях содержатся прямые ссылки на эту статью<sup>55</sup>, что означает, что все три вида деяний рассматриваются на равной основе. Возможно, Конвенция опирается на предполагаемую легитимность одобренного на международном уровне сотрудничества по борьбе с международным терроризмом с целью охватить гораздо более широкие явления иного характера, включая действия с более политической

<sup>52</sup> Например, исключения с целью оградить лиц, занимающихся настоящей правозащитной и гуманитарной деятельностью, от чрезмерных ограничений в работе и защитить законную деятельность юристов, правозащитников, учителей, врачей или журналистов. См., напр., Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, [Доклад за 2019 год](#), A/HRC/40/52, п. 75 (f); и см. также документ, цитируемый в сноске 31, стр. 26-28 ([Руководство](#) ЦГОКМ БДИПЧ). См. также Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников, [Доклад за 2013 год](#), док. ООН A/HRC/25/55, 23 декабря 2013, п. 54, в котором Специальный докладчик подчеркнул, что в соответствии с *Декларацией о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы*, государства несут позитивные обязательства по созданию всех необходимых условий для обеспечения права на поощрение и борьбу за права человека и обеспечению «безопасной и благоприятной среды для правозащитников». Познавательным примером могут служить исключения для гуманитарных организаций со стороны других государств; так, например, разделы 9 (1) и (2) Закона Новой Зеландии о борьбе с терроризмом 2002 года прямо разрешают предоставление продуктов питания, одежды и лекарств даже признанным террористическим организациям, если это необходимо для удовлетворения основных потребностей. Законы других государств также предусматривают явные исключения для гуманитарной деятельности в зонах конфликтов; см., напр., статью 260 (4) Уголовного кодекса Швейцарии, которая гласит, что финансирование терроризма не преследуется, если «оно направлено на поддержку действий, не нарушающих нормы международного права, касающиеся ведения вооруженных конфликтов».

<sup>53</sup> См., напр., Европейский парламент и Совет Европы, [Директива 2017/541](#) о борьбе с терроризмом от 15 марта 2017 г., заменяющая Рамочное решение Совета 2002/475/JHA и дополняющая Решение Совета 2005/671/JHA, п. 11, который гласит: «Напротив, простое посещение веб-сайтов или сбор материалов для законных целей, таких как учеба или исследования, не считается подготовкой к терроризму в соответствии с настоящей Директивой».

<sup>54</sup> СБ ООН, [Резолюция 2178](#) (2014), док. ООН S/RES/2178 (2014 г.), 24 сентября 2014 г., п. 4. См. также документ, цитируемый в сноске 31, стр. 29 ([Руководство](#) ЦГОКМ БДИПЧ).

<sup>55</sup> Напр., в статьях 2, 3, 5, 6, 7 и 10 Шанхайской конвенции.

направленностью («сепаратизм»), либо определенные идеологии или выражение мнения/идей («экстремизм»).

#### 2.4. Введение уголовной ответственности за терроризм, «сепаратизм» и «экстремизм»

29. Пункт 1 статьи 1 Шанхайской конвенции определяет терроризм, так называемый «экстремизм» и «сепаратизм» как деяния, *«преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон»*, в то время как статья 3 содержит требование о том, чтобы такие деяния *«влекли за собой наказание соразмерно их тяжести»*. Это означает, что такие действия уже влекут или должны влечь за собой уголовное наказание.
30. **Сомнительно, должны ли «экстремизм» и «сепаратизм» подпадать под действие уголовного права**, поскольку легитимность уголовного наказания зависит от умеренности его применения в качестве крайней меры. **Запрещение и преследование так называемого «экстремизма» и «сепаратизма» может привести к уголовному преследованию за простое выражение мнения или идей, тем самым потенциально нарушая право на политические дебаты и участие в них, право на свободу убеждений и их свободное выражение и, возможно, право на самоопределение** (см. подробнее в подразделах 3.2 и 3.3 ниже).
31. Убеждения, которые не могут толковаться как подстрекательство к насилию в соответствии с определением, содержащимся в международных стандартах в области прав человека, или расцениваться как способные подстрекать к насилию, должны быть защищены в рамках защиты свободы выражения мнения<sup>56</sup> и не должны подлежать запрету или уголовному преследованию (см. раздел 3.4 ниже, особенно п. бб о подстрекательстве). Более того, как подчеркивается на международном уровне, уголовной ответственности за высказывания, связанные с терроризмом, подлежат лишь лица, подстрекающие других к терроризму (см. п. 67 ниже)<sup>57</sup>.
32. С точки зрения международного права в области прав человека, требование о введении уголовной ответственности также означает, что соответствующие уголовные правонарушения должны удовлетворять требованиям принципа *nullum crimen sine lege*, т.е. принципам правовой определенности, предсказуемости и конкретности норм уголовного права<sup>58</sup>. Для этого необходимо дать четкое и точное определение уголовных преступлений и связанных с ними наказаний, чтобы человек мог самостоятельно или с помощью своего адвоката понять из формулировки соответствующего положения, какие его действия или бездействие повлекут за собой уголовную ответственность и какое наказание ему грозит в результате этого<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> См., напр., ЕСПЧ, *«Ассоциация «Екин» против Франции»* (жалоба № 39288/98, постановление от 17 июля 2001 г.); и *«Белек эт Велюглю (Belek et Velioglu) против Турции»* (жалоба № 44227/04, постановление от 6 октября 2015 г.).

<sup>57</sup> Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнения и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации АКПЧ (далее «Международные специальные докладчики/представители по вопросам свободы слова», *Совместная декларация о свободе выражения мнения и реагирования на ситуации конфликта 2015 года*, п. 3 (b)).

<sup>58</sup> Этот принцип закреплен в пункте 1 статьи 15 МПГПП и пункте 1 статьи 7 ЕКПЧ, а также во Всеобщей декларации прав человека Генеральной Ассамблеи ООН (1948 г.), Резолюции 217 А (III) (ВДПЧ), пункт 1 статьи 11. См. также Римский статут Международного уголовного суда (принят 17 июля 1998 г., вступил в силу 1 июля 2002 г.), 2187 UNTS 90, статьи 22 (*nullum crimen sine lege*) и 23 (*nulla poena sine lege*). См. также ЕС, *Директива 2017/541* о борьбе с терроризмом, п. 35, где говорится о «*принципах законности и соразмерности уголовных преступлений и наказаний, а также о требованиях точности, ясности и предсказуемости в уголовном праве*».

<sup>59</sup> См., напр., ЕСПЧ, *«Рохлена (Rohlena) против Чешской Республики»* [БП] (жалоба № 59552, постановление от 27 января 2015 г.), п.п. 78-79; и КПЧ, *Замечание общего порядка № 29* (по статье 4 МПГПП об отступлениях от обязательств в связи с чрезвычайным положением»), ССРР/С/21/Rev.1/Add. 11 (2001 г.), п. 7.

### 3. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

33. Широко распространена и хорошо известна проблема расплывчатых и слишком общих определений, ведущих к нарушениям прав человека. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (далее «Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом») подчеркнула в своем докладе, что *«принятие чрезмерно широких определений терроризма несет в себе потенциал преднамеренно искаженного использования термина [...], а также непреднамеренных нарушений прав человека»*<sup>60</sup>. В пункте 2 статьи 1 Шанхайской конвенции говорится, что определения, предусмотренные пунктом 1 этой статьи, не наносят ущерба *«какому-либо международному договору или какому-либо национальному законодательству Сторон, которые содержат или могут содержать положения о более широком применении терминов, используемых в настоящей статье»*. Это означает, что определения ключевых терминов, приведенные в пункте 1 статьи 1 Конвенции, не имеют обязательного или ограничивающего действия для государств, желающих придать более широкое значение преступлениям терроризма, «сепаратизма» или «экстремизма». **Отсутствие всеобъемлющих, обязательных определений таких терминов и возможность для государств-участников Шанхайской конвенции утверждать свои собственные и потенциально более широкие определения были сочтены особенно проблематичными**<sup>61</sup>. Кроме того, обязательство сотрудничать в контексте выдачи, обмена информацией и в других областях, в принципе, остается в силе даже в том случае, если запрашивающее государство-участник ввело уголовную ответственность за соответствующие деяния, используя более широкие определения терроризма, «сепаратизма» или «экстремизма». Этот факт вызывает озабоченность, которая имеет под собой практические основания, поскольку **расплывчатые, чрезмерно широкие и открытые определения терроризма и «экстремистской деятельности» во внутреннем законодательстве государств-участников Шанхайской конвенции вызвали критику на международном уровне, так как они используются или могут использоваться с целью нарушения прав человека**<sup>62</sup>.
34. В этом отношении наиболее серьезную угрозу для прав человека могут представлять не конкретные положения самой Конвенции, а тот факт, что Конвенция является основным инструментом для координации инициатив, основанных на потенциально противоречащих международному праву законах и политике государств-участников.

<sup>60</sup> Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, *Ежегодный доклад: Десять элементов наилучшей практики в области борьбы с терроризмом*, док. ООН A/HRC/16/51, 22 декабря 2010 г., п. 26.

<sup>61</sup> Заявление бывшего Специального докладчика ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом Мартина Шейнина, *Права человека на Северном Кавказе*, слушание в Комиссии по правам человека Тома Лантоса, Палата представителей США, 15 апреля 2011 г., стр. 7.

<sup>62</sup> См. документы, цитируемые в сноске 47. См. также ИДКТК СБ ООН, *«Выполнение Резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности ООН государствами, пострадавшими от действий иностранных боевиков-террористов»* (2016 г.), в частности, п. 43 на стр. 55, в котором отмечается, что в большинстве государств Центральной Азии *«используются слишком широкие, расплывчатые и открытые определения террористических преступлений, выходящие за рамки определений, предусмотренных в международных документах по борьбе с терроризмом, [что] вызывает озабоченность в области прав человека»*; и БДИПЧ, *Заключение по закону Республики Молдова «О противодействии экстремистской деятельности»* (30 декабря 2019 г.); *Комментарии к закону «О противодействии экстремизму» в Республике Узбекистан* (22 ноября 2019 г.); *Предварительное заключение по проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму»* (6 октября 2016 г.); и ОБСЕ, «Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ обеспокоен новыми поправками в закон Кыргызской Республики «О противодействии терроризму»», 6 мая 2020 г., <<https://www.OBCE.org/representative-on-freedom-of-media/451582>>.

### 3.1. Определение термина «терроризм»

35. Согласно подпункту 1 пункта 1 статьи 1 Шанхайской конвенции, «терроризм» - это *«какое-либо деяние, признаваемое как преступление в одном из договоров, перечисленных в Приложении к настоящей Конвенции», а также «любое другое деяние, направленное 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, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, а равно организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон».*
36. Как отмечалось ранее, в международном праве нет согласованного определения терроризма<sup>63</sup>. Это объясняется двумя основными причинами: во-первых, государства склонны расходиться во мнениях относительно того, следует ли расширить определение терроризма, включив в него действия государства; во-вторых, государства не пришли к согласию в отношении того, следует ли проводить различие между терроризмом и действиями групп, борющихся за самоопределение и/или против правительства, которое, по их мнению, совершает серьезные нарушения прав человека. Из-за сложности с достижением согласия всего международного сообщества по этому вопросу, более простым представляется достижение согласия на региональном уровне между меньшим числом государств, как и было сделано в случае с Шанхайской конвенцией. В то же время, это может привести к созданию чрезмерно сложной и частично дублируемой системы различных договоров и международных обязательств. Именно поэтому крайне важно, чтобы такие региональные/транснациональные документы составлялись как можно более четко и подлежали контролю и тщательному изучению в рамках прозрачной процедуры с целью повышения уровня их легитимности<sup>64</sup>.
37. Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом отметил, что любое определение терроризма должно ограничиваться действиями «истинно террористического характера», то есть : (1) соответствовать определенной степени тяжести, а именно, а) представлять собой преднамеренный захват заложников; или б) иметь целью причинить смерть или тяжкое телесное повреждение одному или нескольким представителям населения в целом или некоторых его слоев; или в) повлечь за собой смерть или быть связано с серьезным физическим насилием; и (2) быть осуществлено *с целью* вызвать состояние страха среди широкой общественности или какого-либо сегмента населения; или принудить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения; и (3) соответствовать определению тяжкого преступления в международных конвенциях по борьбе с терроризмом (или,

<sup>63</sup> Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, *Доклад за 2005 год*, док. ООН E/CN.4/2006/98, п.п. 26-28; документ, цитируемый в сноске 60, п.п. 26-28 (*Доклад Специального докладчика за 2010 год*); и *Доклад Комиссии по правам человека ООН за 2019 год*, док. ООН A/HRC/40/52, 1 марта 2019 г., п. 19.

<sup>64</sup> Там же.

в качестве альтернативы, всем элементам тяжкого преступления, установленным в национальном законодательстве)<sup>65</sup>.

38. Некоторые из компонентов определения «терроризма» в статье 1 Конвенции отражают вышеупомянутые элементы, принятые международным сообществом, и сами по себе не создают серьезных проблем. Например, террористический акт определяется как действие, направленное на причинение смерти или тяжких телесных повреждений с целью запугать население или заставить органы власти или организации совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения<sup>66</sup>. Однако другие аспекты этого определения отличаются от международных рекомендаций, расширяя само определение и вызывая озабоченность в отношении соблюдения принципа законности и других норм международного права, в частности, стандартов в области прав человека.
39. В использованном в Конвенции определении терроризма довольно туманны **actus reus (наличие виновного действия или объективная сторона преступления) и связь с насилием**. В отличие от определения «экстремизма» (см. подраздел 3.3 ниже), определение терроризма не ограничивается актами «насилия» или не связано с ними явно. Оно охватывает «любое деяние», совершенное с определенной «целью». Наличие прямой связи между конкретными лицами и актами «терроризма», подлежащими наказанию и пресечению в рамках уголовного права, особенно важно в тех случаях, когда указанное деяние влечет за собой уголовную ответственность и предполагает международное сотрудничество. Однако, согласно этому определению, прямое участие отдельного лица в акте насилия не является обязательным. Достаточно намерения способствовать совершению акта насилия и создания реальной угрозы совершения конкретных актов насилия<sup>67</sup>. **Еще одна ключевая проблема этого определения связана с масштабом подготовительных или вспомогательных действий, в частности, с чрезмерно широким понятием «пособничество» терроризму**; однако, поскольку эти действия также упоминаются в связи с определениями «экстремизма» и «сепаратизма», они рассматриваются вместе в подразделе 3.4 ниже.
40. В подпункте 1 (б) пункта 1 статьи 1 говорится о насильственных действиях в отношении *«гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта»*. Эта формулировка позаимствована из международного гуманитарного права (МГП). Как подчеркивает Международный комитет Красного Креста (МККК), террористические акты, совершаемые во время вооруженного конфликта (например, нападения на гражданских лиц или гражданское имущество или «акты насилия или угрозы насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население»)<sup>68</sup>, среди прочего, регулируются нормами международного

<sup>65</sup> См. документ, цитируемый в сноске 60, Практический метод 7 (Доклад Специального докладчика за 2010 год); и [Резолюция Совета Безопасности ООН 1566 \(2004\)](#), S/RES/1566 (2004 г.), п. 3. В связи с определением термина «терроризм» в контексте ОБСЕ см. документ, цитируемый в сноске 31, стр. 27-30 (ДПТНУ/ОСВПД – БДИПЧ, [«Предупреждение терроризма и борьба с НЭРВТ»](#) (2014 г.)). См. также, БДИПЧ, [Заключение по проекту закона Туниса о борьбе с терроризмом и предотвращении отмывания денег](#), 9 декабря 2013 г., п.п. 18-27. См. также, УНП ООН, [Типовые законодательные положения о борьбе с терроризмом](#) (2009 г.), стр. 12: «Подразумевается, что в соответствии с международными договорами, описанные в них действия должны быть криминализованы государствами-участниками, если они совершены «незаконно» и «намеренно»».

<sup>66</sup> См. [Резолюцию 1566 \(2004\) СБ ООН](#), док. ООН S/RES/1566 (2004), 8 октября 2004 г., п. 3; и документ, цитируемый в сноске 60, п.п. 14-15 ([Доклад Специального докладчика ООН за 2010 год](#)).

<sup>67</sup> См., напр., там же. п. 28 ([Доклад Специального докладчика за 2010 год](#)), согласно которому, типовое определение «терроризма» содержит требование о наличии преднамеренных действий. См. также документ, цитируемый в сноске 31, стр. 34-46 ([Руководство](#) ЦГОКМ БДИПЧ).

<sup>68</sup> Статья 51 (2), [«Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 Августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов \(Протокол I\)»](#), 8 июня 1977 г.; и статья 13 (2), [«Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 Августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера \(Протокол II\)»](#), 8 июня 1977 г.

гуманитарного права<sup>69</sup>, и должны расследоваться и преследоваться скорее как военные, а не террористические преступления, предусмотренные национальным законодательством. Это положение смешивает и объединяет эти два понятия, так как в нем упоминаются как гражданские лица, так и другие участники вооруженного конфликта.

41. Формулировка «*значительный ущерб какому-либо материальному объекту*» является слишком широкой и расплывчатой, поэтому вряд ли соответствует принципу правовой определенности, что потенциально может привести к ее произвольному применению. Типы объектов, на которые распространяется формулировка «*любой материальный объект*», потенциально не ограничены. Также неясно, включает ли «*материальный объект*» цифровые данные о компьютерных системах и т. д. Формулировка «*значительный ущерб*» предполагает, что причиненный ущерб больше незначительного, что в некоторой степени сужает определение. Однако Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом подчеркнул, что «*ущерб имуществу, в отсутствие иных обстоятельств, не должен рассматриваться как терроризм*»<sup>70</sup>. [Резолюция 1566 \(2004\) Совета Безопасности ООН](#) в целом придерживается того же подхода. Кроме того, в статье 3.1 (d) Директивы ЕС о борьбе с терроризмом от 2017 года и статье 2.1 (b) проекта Всеобъемлющей конвенции в отношении международного терроризма речь идет о «крупных разрушениях», которые, как предполагается, идут дальше простого ущерба, подразумевая, что имущество больше непригодно для использования или его больше не существует. Учитывая серьезность такого уголовного преступления как терроризм, степень стигматизации в связи с действиями, квалифицируемыми как терроризм, и суровость наказаний за террористические преступления, такой более узкий подход представляется более предпочтительным.
42. Соответственно, в отличие от вышеупомянутого определения терроризма, предложенного Специальным докладчиком ООН, согласно которому террористические акты направлены против «*представителей населения в целом или некоторых его слоев*», использованная в Конвенции формулировка допускает неоднозначное толкование целей «террористических» или иных актов, а также того, включают ли они действия, квалифицируемые как посягательство на интересы государства<sup>71</sup>.
43. Одним из неопределенных терминов, используемых в статье 1, является «общественная безопасность». Согласно слишком широкой и расплывчатой формулировке, одной из целей террористического акта может быть «*нарушение общественной безопасности*». Однако в статье не уточняется, какие действия составляют такое нарушение, следовательно, оно может охватывать широкий спектр действий.
44. **В подпункте 1 пункта 1 статьи 1 Шанхайской конвенции не указывается характер умысла (mens rea или субъективный элемент уголовного преступления), который является важным элементом индивидуальной уголовной ответственности.**
45. Наконец, упоминание деяний, направленных на то, чтобы «*запугать население*»<sup>72</sup>, аналогично определениям терроризма, используемым в других правовых

<sup>69</sup> МККК, [Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов](#), октябрь 2015 г., стр. 17-18.

<sup>70</sup> См. документ, цитируемый в сноске 60, п. 75 (с) (Доклад Специального докладчика ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом за 2019 год).

<sup>71</sup> См. документ, цитируемый в сноске 60, п. 14 ([Доклад Специального докладчика за 2010 год](#)).

<sup>72</sup> См., напр., s1.1(b) Закона Великобритании о терроризме 2000 года.

документах, которые, однако идут еще дальше, предусматривая деяния, направленные на «серьезное запугивание»<sup>73</sup> или «провоцирование состояния террора»<sup>74</sup>. И снова, общий принцип формулировки должен заключаться в том, чтобы придерживаться как можно более узкого и точного определения, чтобы избежать ненужной двусмысленности и чрезмерно широкого применения нормы или же возможного дублирования преступных действий.

### 3.2. Определение термина «сепаратизм»

46. Согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 1 Шанхайской конвенции, «сепаратизм» - это *«какое-либо деяние, направленное на нарушение территориальной целостности государства, в том числе на отделение от него части территории, или дезинтеграцию государства, совершаемое насильственным путем, а равно планирование и подготовка такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон».*
47. В этом определении упоминается *«какое-либо деяние»* и, как таковое, оно является расплывчатым, чрезмерно широким и может охватывать широкий спектр действий. Кроме того, определение не содержит однозначного ответа на вопрос, всегда ли в деянии должен присутствовать элемент насилия, чтобы оно квалифицировалось как преступление. Иными словами, относится ли формулировка *«совершаемое насильственным путем»* к *«любому деянию»*, упомянутому в этом определении, или только к части фразы, начинающейся со слов *«в том числе на отделение от него части территории, или дезинтеграцию государства»*. **Более того, в определении отсутствует четкая и точная формулировка элементов состава такого преступления, в частности, в нем ничего не сказано о необходимом преступном намерении (mens rea).** В целом, как упоминалось выше, введение уголовной ответственности за подобное деяние вызывает озабоченность с точки зрения соблюдения принципа законности и специфики уголовного права.
48. Отсутствие согласованного на международном уровне определения, а также расплывчатость и чрезмерная широта определения могут привести к потенциальным злоупотреблениям, например, в отношении лиц или организаций, которые могут просто выражать мнения, какими бы шокирующими и неприемлемыми определенными взгляды или слова ни казались властям и/или населению. Действительно, такое определение потенциально может включать в себя письменные и устные заявления, пропагандирующие «сепаратизм», или даже политические движения, явно критикующие действующее правительство и конституционный порядок, даже в отсутствие реального предсказуемого риска насильственных действий или подстрекательства к насилию, либо любой другой формы отказа от демократических принципов. По заявлению ЕСПЧ, *«тот факт, что группа лиц призывает к автономии или даже предлагает отделение части территории страны — таким образом, требуя фундаментальных конституционных и территориальных изменений, [...] автоматически не является угрозой территориальной целостности страны и национальной безопасности»*<sup>75</sup>.
49. Таким образом, это положение потенциально противоречит праву беспрепятственно придерживаться и свободно выражать свое мнение, закрепленному в статье 19 МПГПП и статье 10 ЕКПЧ. Следует отметить, что МПГПП не допускает никаких

<sup>73</sup> См. статью 3.2(а) *Директивы ЕС 2017/541* о противодействии терроризму.

<sup>74</sup> Статья 5 проекта Всеобъемлющей конвенции по борьбе с международным терроризмом.

<sup>75</sup> См. ЕСПЧ, *Станков (Stankov) и Объединенная организация Македонии «Илinden» против Болгарии* (жалобы №№ 29221/95 и 29225/95, постановление от 2 октября 2001 г.), п. 97.

исключений или ограничений в отношении этого права<sup>76</sup>. Право на свободу выражения мнения может быть ограничено в целях защиты «государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения» (пункт 3 (b) статьи 19 МПГПП) или в интересах «национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности» (пункт 2 статьи 10 ЕКПЧ). В случае выражения политических взглядов, любое вмешательство требует тщательного изучения<sup>77</sup>.

50. Помимо прочего, опасения относительно возможного нарушения конкретных прав связаны с потенциальным посягательством на право на самоопределение, закрепленное в международном праве<sup>78</sup>. Политические взгляды, поддержка или активность, направленные на формирование нового государства, независимо от того, соответствуют ли они праву на самоопределение или нет, не должны преследоваться в уголовном порядке, если они не связаны с подстрекательством к насилию или совершением установленных преступлений, предусмотренных стандартами международного права в области прав человека (см. подраздел 3.4 ниже).
51. Кроме того, само существование такого уголовного преступления как «сепаратизм» и связанных с ним уголовных санкций может оказывать «сдерживающий эффект» на свободу выражения политических взглядов частных лиц, приводя к самоцензуре, а также на свободу журналистики, как указано в прецедентном праве ЕСПЧ<sup>79</sup>. В связи с этим вопросом ЕСПЧ прямо заявил, что «характер и суровость наказаний не должны быть такими, чтобы удерживать прессу от участия в обсуждении вопросов, вызывающих законный общественный интерес»<sup>80</sup>.
52. Наконец, с точки зрения практического осуществления Шанхайской конвенции, широко распространенное обращение к законам о «сепаратизме» используется в политически напряженных и противоречивых контекстах по всему региону в качестве средства для преследования политической оппозиции или лиц, осуществляющих свои права на свободу религии или убеждений, свободу выражения, свободу мирных собраний и ассоциаций<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> См., напр., КПЧ, [Замечание общего порядка №34 по статье 19 МПГПП «Право на свободу мнения и выражения»](#), 12 сентября 2011 г., п. 9.

<sup>77</sup> См. КПЧ, сообщение № 458/91, «[Муконг \(Mukong\) против Камеруна](#)», соображения, принятые 21 июля 1994 г., в которых Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что «[п]ункт 3 ни при каких обстоятельствах не может служить оправданием для подавления пропаганды многопартийной демократии, демократических принципов и прав человека»; и сообщение №1180/2003, «[Бодрожич \(Bodrozic\) против Сербии и Черногории](#)», соображения, принятые 31 октября 2005 г., согласно которым, «значение, придаваемое Пактом свободному выражению мнения, особенно высоко в условиях публичных дебатов в демократическом обществе в отношении общественных и политических деятелей».

<sup>78</sup> См. статью 1 (2) Устава Организации Объединенных Наций (1945 г.); статью 1 МПГПП; статью 1 МПЭСКП; [Резолюцию 1513](#) СБ ООН, док. ООН S/RES/1513 (2003), 28 октября 2003 г.; Резолюцию 2625 (XXV) СБ ООН, [Декларация о дружественных отношениях](#), 24 октября 1970 г.

<sup>79</sup> См., напр., ЕСПЧ, «[Дамманн \(Dammann\) против Швейцарии](#)» (жалоба № 77551/01, постановление от 25 апреля 2006 г.), п. 57; и «[Кумпана и Мазаре \(Citrňán and Mazáre\) против Румынии](#)» (жалоба № 33348/96, 17 декабря 2004 г.), п.п. 114 и 116, где ЕСПЧ в принципе признал, что страх быть приговоренным к тюремному заключению за освещение вопросов, представляющих общественный интерес, оказывает «сдерживающий эффект» на свободу выражения мнения журналистов. В то время как Кумпана указал на «сдерживающий эффект» тюремного заключения на журналистскую деятельность, ЕСПЧ признал сдерживающий эффект и в отношении других санкций, упомянув размеры штрафов или оценку соразмерности ущерба за клевету; см. ЕСПЧ, «[Касабова \(Kasabova\) против Болгарии](#)» (жалоба № 22385/03, постановление от 19 апреля 2011 г.), п. 71.

<sup>80</sup> Там же. п. 69 (ЕСПЧ, «[Касабова \(Kasabova\) против Болгарии](#)», 2011 г.).

<sup>81</sup> См., напр., Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, [Сообщение для прессы](#), 3 февраля 2020 г., относительно условного наказания журналиста за «публичные призывы к действиям, нарушающим территориальную целостность Российской Федерации» - уголовное преступление, предусмотренное Уголовным кодексом (статья 280.1); ООН, Сообщение для прессы – «[Эксперты ООН осуждают криминализацию защиты языковых и культурных прав](#)» ([Press release - UN experts denounce the criminalization of linguistic and cultural rights advocacy](#)) (обвинения в подстрекательстве к сепаратизму в Китае), 21 февраля 2018 г.; и [Сообщение для прессы от 26 декабря 2019 г.](#)

### 3.3. Определение термина «экстремизм»

53. Согласно подпункту 3 пункта 1 статьи 1 Шанхайской конвенции, экстремизм – это *«какое-либо деяние, направленное на то, чтобы осуществить насильственный захват власти, насильственное удержание власти или насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в указанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них»*.
54. Термин «экстремизм» не является согласованным юридическим понятием и может иметь множество значений<sup>82</sup>. Как упоминалось в п. 17 выше, на международном уровне не существует консенсуса в отношении нормативного определения терминов «экстремизм» или «насильственный экстремизм»<sup>83</sup>. **БДИПЧ и другие международные организации неоднократно выражали обеспокоенность по поводу использования термина «экстремизм» / «экстремистский» как юридического понятия, и неопределенности этого термина, особенно в контексте уголовного законодательства**<sup>84</sup>. БДИПЧ ставит под сомнение целесообразность существования специального законодательства о противодействии так называемому «экстремизму», учитывая сложность юридического определения термина «экстремизм» и серьезные проблемы с правами человека, возникающие из-за расплывчатых и слишком широких определений и положений<sup>85</sup>. Также важно подчеркнуть, что в Докладе за 2020 год Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом

<sup>82</sup> Он может описывать идеи, диаметрально противоположные основным ценностям общества, и/или может относиться к «безжалостным методам», с помощью которых реализуются политические идеи, а именно путем «демонстрации пренебрежения к жизни, свободе и правам человека других людей»; см., напр., Специальный представитель ОБСЕ по вопросам борьбы с радикализацией и насильственным экстремизмом, «Доклад о противодействии НЭРВТ: идеи, рекомендации и передовой опыт из региона ОБСЕ» (*Report on Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OBCE Region*), 29 сентября 2017 г., стр. 15, ссылка на Роджера Скратона, Словарь политической мысли Палгрейва Макмиллана, издание 3-е (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007).

<sup>83</sup> См., напр., документ, цитируемый в сноске 35, п.п. 11 и 21 (Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, *Тематический доклад за 2015 год*), согласно которым, «[н]есмотря на многочисленные инициативы по предотвращению насильственного экстремизма или противодействию ему, не существует общепринятого определения насильственного экстремизма, которое остается «расплывчатым понятием»».

<sup>84</sup> См., напр., Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, доклад «*Воздействие политики и практики, направленных на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним, на права человека*», 21 февраля 2020 г., А/HRС/43/46, п.п. 12-14 (далее «Доклад Специального докладчика ООН о противодействии экстремизму за 2020 год»); и там же. п.п. 11 и 21 (Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, *Тематический доклад 2015 года*), согласно которым, «[н]есмотря на многочисленные инициативы по предотвращению насильственного экстремизма или противодействию ему, не существует общепринятого определения насильственного экстремизма, которое остается «расплывчатым понятием»». См. также документ, цитируемый в сноске 31, стр. 21 и 31; и ДПТНУ/ОСВПД - БДИПЧ, руководство «*Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: подход, основанный на взаимодействии полиции с населением*» (2014 г.), подраздел 2.3.1. См. также БДИПЧ, *Заключение по закону Республики Молдова «О противодействии экстремистской деятельности»* (30 декабря 2019 г.), п.п. 13-16; *Комментарии к закону «О противодействии «экстремизму» в Республике Узбекистан* (22 ноября 2019 г.), п.п. 12-16; *Предварительное заключение по проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму»* (6 октября 2016 г.), п.п. 21-24; *Замечания по поводу законопроектов Республики Казахстан «О противодействии экстремизму» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремистской деятельности»* (11 февраля 2005 г.), п.п. 2-3 и 11-15; *Замечания по поводу законопроектов Республики Казахстан «О противодействии экстремизму» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремистской деятельности»* (20 октября 2004 г.), стр. 5-7; и БДИПЧ, *Предварительные замечания по поводу законопроектов «О противодействии экстремизму» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам противодействия экстремистской деятельности» в Казахстане* (23 июня 2004 г.), п.п. с 4.1. по 4.3. См. также БДИПЧ, *Руководящие принципы по защите правозащитников* (2014 г.), п.п. 100, 205 и 213; Венецианская комиссия, *Заключение о Федеральном законе Российской Федерации «О противодействии экстремистской деятельности»*, CDL-AD(2012)016-е, 15-16 июня 2012 г., п. 30; см. документ, цитируемый в сноске 76, п. 46 (2011 КПЧ, Замечание общего порядка № 34), в котором Комитет подчеркивает, что такие правонарушения как «экстремистская деятельность» должны иметь четкие определения для гарантии того, что их применение не ведет к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнения.

<sup>85</sup> См., напр., БДИПЧ, *Заключение по закону Республики Молдова «О противодействии экстремистской деятельности»* (30 декабря 2019 г.), п.п. 10 и 22; и *Комментарии к закону «О противодействии «экстремизму» в Республике Узбекистан»* (22 ноября 2019 г.), п.п. 9 и 21.

призвала государства отменить в своем законодательстве положения, регулирующие вопросы так называемого «экстремизма»<sup>86</sup>.

55. Как упоминалось выше, в мире не существует универсального международного обязательства по борьбе с так называемым «экстремизмом». Следовательно, международно-правовое обязательство государств-участников Шанхайской конвенции по криминализации так называемого «экстремизма» основано исключительно из этой конвенции.
56. Как отмечалось выше, точность юридических определений имеет огромную важность для соблюдения принципа законности. При том, что согласованного на международном уровне определения термина «экстремизм» не существует, противодействие НЭРВТ является стратегическим направлением деятельности ОБСЕ в борьбе с терроризмом<sup>87</sup>. В своем плане действий Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций по предотвращению насильственного экстремизма также делает упор именно на «насильственный экстремизм», а не просто «экстремизм»<sup>88</sup>. По словам Верховного комиссара ООН по правам человека (ВКПЧ), если меры по противодействию «экстремизму» «не ограничиваются «насильственным» экстремизмом, существует опасность того, что они будут нацелены на сам факт наличия мнения или убеждения, а не на фактические действия»<sup>89</sup>.
57. В этом отношении необходимо обеспечить возможность мирной реализации политической или любой иной повестки, даже если она отличается от целей правительства и считается «экстремистской»<sup>90</sup>. Действительно, свобода выражения мнения защищает все формы идей, информации или мнений, включая те, которые «оскорбляют, шокируют или возмущают» государство или любую часть населения<sup>91</sup>, включая «глубоко оскорбительные» высказывания<sup>92</sup>. Хотя право на свободу выражения мнения может быть ограничено лишь в особых случаях, любые такие ограничения должны строго соответствовать требованиям международных стандартов в области прав человека<sup>93</sup>. Простое следование или мирное выражение взглядов, считающихся «радикальными» или «крайними» согласно любому определению, не должно подлежать запрету или криминализации, если только эти взгляды не связаны с насилием или преступной деятельностью<sup>94</sup>, такой как

<sup>86</sup> См. документ, цитируемый в сноске 84, п. 52(b) ([Доклад](#) Специального докладчика ООН о противодействии экстремизму за 2020 год).

<sup>87</sup> ОБСЕ, Решение постоянного совета № 1063, [Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом](#).

<sup>88</sup> Генеральный секретарь ООН, План действий по предотвращению насильственного экстремизма, A/70/674.

<sup>89</sup> A/HRC/33/29 8

<sup>90</sup> Документ, цитируемый в сноске 35, п. 38 (Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, [Тематический доклад за 2015 год](#)).

<sup>91</sup> См., напр., ЕСПЧ, [«Хэндсайд \(Handyside\) против Соединенного Королевства»](#) (жалоба № 5493/72, постановление от 7 декабря 1976 г.); и [«Бодрожич \(Bodrožić\) против Сербии»](#) (жалоба № 32550/05, постановление от 23 июня 2009 г.), п.п. 46 и 56. См. там же, п. 38 (Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, [Тематический доклад за 2015 год](#)).

<sup>92</sup> Документ, цитируемый в сноске 76, п.п. 11 и 38 (КПЧ, Замечание общего порядка № 34, 2011 г.).

<sup>93</sup> См., напр., пункт 3 статьи 19 Международного пакта ООН о гражданских и политических правах (МПГПП), согласно которому, право на свободное выражение мнения может быть «сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения». См. также статью 20 МПГПП, а также статью 4 Международной конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статью 3 (с) Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него и резолюцию [1624 \(2005\) Совета Безопасности ООН](#). Согласно статье 20 МПГПП, государства должны ввести юридические запреты на определенные формы выражения мнений (как то, запрет на «любую пропаганду войны» и «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию», см. ниже). Однако, как заявил Комитет по правам человека, «государства-участники обязаны иметь законные запреты только в отношении конкретных форм выражения мнений, указанных в статье 20. В каждом случае, когда государство-участник ограничивает право на свободное выражение мнений, ему необходимо обосновывать запреты и их условия в строгом соответствии со статьей 19 МПГПП», см. документ, цитируемый в сноске 76, п.п. 50-52 (Замечание общего порядка № 34, 2011 г.).

<sup>94</sup> Документ, цитируемый в сноске 35, п. 38 (Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, [Тематический доклад за 2015 год](#)). См. документ, цитируемый в сноске 84, п. 30 ([Доклад](#) Специального

разжигание ненависти, подстрекательство к преступной деятельности и/или насилию или попустительство им, в соответствии с юридическим определением этих действий, предусмотренным международным правом в области прав человека<sup>95</sup> (см. подраздел 3.4 ниже, особенно п. 66 о подстрекательстве). В этом контексте упор на «насилие» в подпункте 3 пункта 1 статьи 1 Шанхайской конвенции согласуется с вышеупомянутым акцентом на «насильственный экстремизм» на международном уровне, что теоретически снижает опасность того, что меры по противодействию «экстремизму» будут нацелены на сам факт наличия мнения или убеждения, а не на фактические действия.

58. Однако содержащийся в Шанхайской конвенции призыв к криминализации «экстремизма» является более проблематичным. Термин «экстремизм» по сути лишен определенности и не устанавливает достаточно четких границ между действием, которое может быть определено как «экстремизм», и другими действиями, связанными с насилием, как того требует принцип *nullum crimen in уголовное право*. Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом выразила серьезную озабоченность в связи с криминализацией «экстремизма» в целом из-за крайне расплывчатого и субъективного характера этого термина, а также широкого диапазона действий, которые он может обозначать<sup>96</sup>. Она отметила, что «термин «экстремизм» не имеет ничего общего с обязательными для исполнения международно-правовыми нормами, причем, будучи использован в качестве уголовно-правовой категории, он противоречит принципу правовой определенности и как таковой несовместим с осуществлением некоторых основных прав человека»<sup>97</sup>. Хотя международное сообщество уделяет значительное внимание мерам по предотвращению или противодействию «насильственному экстремизму»<sup>98</sup>, идеи или простое выражение мнений, как отмечалось выше, не могут подлежать уголовному преследованию, чего нельзя сказать о конкретных действиях, направленных на причинение вреда ценностям, охраняемым уголовным законодательством. Кроме того, следует подчеркнуть, что сама по себе квалификация «экстремизма» как уголовного преступления может оказать сдерживающее воздействие на осуществление прав человека и основных свобод, таких как право на свободу религии или убеждений, свободу выражения мнения, свободу мирных собраний и ассоциаций, а также право на образование и академические свободы.
59. На практике, несмотря на упоминание агрессивного поведения в содержащемся в Шанхайской конвенции определении «экстремизма», государства-участники, по-видимому, рассматривают это требование как дискреционное и

---

докладчика ООН о противодействии экстремизму за 2020 год). БДИПЧ, руководство «[Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: подход, основанный на взаимодействии полиции с населением](#)» (2014 г.), стр. 42, где отмечено, что «наличие взглядов или убеждений, считающихся радикальными или экстремистскими, а также их мирное выражение, не должны рассматриваться как преступления».

<sup>95</sup> Там же, п. 38 (Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, [Тематический доклад за 2015 год](#)). См. также документ, цитируемый в сноске 31, стр. 42-43 (БДИПЧ, Руководство по предупреждению терроризма и борьбе с НЭРВТ, 2014 г.).

<sup>96</sup> См. документ, цитируемый в сноске 84, п.п. 13-15 ([Доклад](#) Специального докладчика ООН о противодействии экстремизму за 2020 год); [Ежегодный доклад за 2016 год](#), док. ООН А/НRC/37/52, 22 февраля 2016 г., п. 21; [Доклад о визите в Казахстан](#), док. ООН А/НRC/43/46/Add.1, 22 января 2020 г., п. 15; КПЧ, [Заключительные замечания по Российской Федерации](#), док. ООН ССРР/С/RUS/CO/6, 24 ноября 2009 г., п. 24. См. также документ, цитируемый в сноске 31, стр. 21 ([Руководство](#) ЦГОКМ БДИПЧ).

<sup>97</sup> Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, [Доклад о визите в Казахстан](#), док. ООН А/НRC/43/46/Add.1, 22 января 2020 г., п. 15.

<sup>98</sup> Что было подчеркнуто Советом Безопасности ООН в [Резолюции 2178](#) (2014), док. ООН S/RES/2178 (2014), 24 сентября 2014 г., п. 15.

криминализируют «экстремистскую деятельность», которая необязательно связана с агрессивным поведением<sup>99</sup>.

60. Наконец, стоит отметить, что, тогда как в Шанхайской конвенции насилие является важным элементом определения термина «экстремизм», в [Конвенции ШОС по противодействию экстремизму 2017 года](#) насильственные действия больше не являются необходимой составляющей этого определения, которое содержит более широкое упоминание «насильственных и иных неконституционных действий»<sup>100</sup>. Более того, хотя сначала при определении «экстремистского акта» Конвенция 2017 года ссылается на определение «экстремизма», содержащееся в Шанхайской конвенции, далее это определение дополняется ссылками на множество других действий, которые выходят далеко за рамки «экстремизма» в определении, представленном в Шанхайской конвенции<sup>101</sup>.

### 3.4. Незавершенные преступления и помощь

61. Каждая часть статьи 1 Конвенции запрещает подготовительные и вспомогательные действия в рамках определений терроризма, «сепаратизма» и «экстремизма», включая «организацию»<sup>102</sup>, «планирование»<sup>103</sup>, «подготовку»<sup>104</sup>, «подстрекательство»<sup>105</sup> или «пособничество»<sup>106</sup>. Это значительно расширяет сферу применения соответствующих определений, хотя Шанхайская конвенция не содержит определений этих терминов.
62. Целью является включение в определение таких преступлений подготовительных или вспомогательных действий, что является общепринятой практикой. Действительно, Типовые законодательные положения ООН о борьбе с терроризмом содержат положения о планировании и подготовке, а также о подстрекательстве<sup>107</sup>. Совет Безопасности ООН также призвал ввести уголовную ответственность за определенные формы пособничества<sup>108</sup>, а запрет подстрекательства к терроризму конкретно предусмотрен [Резолюцией 1624 \(2005\)](#)<sup>109</sup>. Однако в резолюциях СБ ООН, в отличие от Шанхайской конвенции, отмечается, что такие меры необходимо

<sup>99</sup> См., напр., БДИПЧ, [Комментарии к закону «О противодействии «экстремизму» в Республике Узбекистан»](#) (22 ноября 2019 г.); [Предварительное заключение по проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму»](#) (6 октября 2016 г.); Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, [Доклад о визите в Казахстан](#), док. ООН A/HRC/43/46/Add.1, 22 января 2020 г., п. 15; КПЧ, [Заключительные замечания по Российской Федерации](#), док. ООН CCPR/C/RUS/CO/6, 24 ноября 2009 г., п. 24; Доклад Специальных докладчиков ООН о ситуации в Китае ([Communication of UN Special Rapporteurs on China](#)), OL CHN 18/2019, 1 ноября 2019 г., стр. 2.

<sup>100</sup> ШОС, [Конвенция ШОС по противодействию экстремизму](#) (Астана, 9 июня 2017 г.); подпункт 2 пункта 1 статьи 2 определяет «экстремизм» как «идеологию и практику, направленные на разрешение политических, социальных, расовых, национальных и религиозных конфликтов путем насильственных и иных антиконституционных действий».

<sup>101</sup> Подпункт 3 пункта 1 статьи 2 Конвенции ШОС о противодействии экстремизму определяет «экстремистский акт» как «деяния, предусмотренные подпунктом 3 пункта 1 статьи 1 Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 года; организация вооруженного мятежа и участие в нем в экстремистских целях; создание, руководство и участие в экстремистской организации; разжигание политической, социальной, расовой, национальной и религиозной вражды или розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его политической, социальной, расовой, национальной и религиозной принадлежности; публичные призывы к осуществлению указанных деяний; массовое изготовление, хранение и распространение экстремистских материалов в целях пропаганды экстремизма».

<sup>102</sup> Подпункт 1 (б) (терроризм) и подпункт 3 (экстремизм) пункта 1 статьи 1.

<sup>103</sup> Подпункт 1 (б) (терроризм) и подпункт 2 (сепаратизм) пункта 1 статьи 1.

<sup>104</sup> Подпункт 2 (сепаратизм) пункта 1 статьи 1.

<sup>105</sup> Подпункт 1 (б) (терроризм) и подпункт 2 (сепаратизм) пункта 1 статьи 1.

<sup>106</sup> Подпункт 1 (б) (терроризм) и подпункт 2 (сепаратизм) пункта 1 статьи 1.

<sup>107</sup> УНП ООН, [Типовые законодательные положения о борьбе с терроризмом](#), статьи 20 и 21.

<sup>108</sup> См., напр., СБ ООН, [Резолюция 1373 \(2001\)](#), док. ООН S/RES/1373 (2001), 28 сентября 2001 г., п. 2, обязывающий все государства «обеспечить, чтобы любое лицо, принимающее участие в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов или в поддержке террористических актов, привлекалось к судебной ответственности»; см. также СБ ООН, [Резолюция 2462 \(2019\)](#), док. ООН S/Res/2462 (2019), 28 марта 2019 г., п. 1, обязывающий все государства «предотвращать и пресекать финансирование террористических актов и воздерживаться от предоставления поддержки в любой форме — активной или пассивной — организациям или лицам, причастным к совершению террористических актов, в том числе пресекая вербовку членов террористических групп и перекрывая поставку оружия террористам».

<sup>109</sup> См. п. 1(а).

применять в соответствии с международным правом в области прав человека. Это включает принцип законности и, в частности, строгие стандарты принципа *nullum crimen sine lege* («нет преступления без предусматривающего его закона»), который требует четкого определения состава этих преступлений в уголовном праве<sup>110</sup>.

63. Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом выразил глубокую озабоченность по поводу перехода к криминализации поведения «возникшего до совершения террористического преступления», поскольку это «предусматривает уголовную ответственность за защищенные законом права в соответствии с международным и внутренним законодательством, дестабилизирует основные принципы верховенства закона, включая правовую определенность, соразмерность и запрет дискриминации, и делает группы и отдельных лиц «подозреваемыми», часто главным образом на основе стереотипов»<sup>111</sup>.
64. В своих усилиях по борьбе с терроризмом государства все чаще стремятся превентивно использовать уголовное право, криминализируя поведение, возникшее до совершения террористического преступления, что поднимает вопросы, касающиеся более широких последствий такой криминализации в плане защиты прав человека и ее эффективности с точки зрения предотвращения терроризма<sup>112</sup>. **Подготовительные действия, которые могут включать в себя планирование или сговор с целью совершения террористического преступления или содействия в его совершении, могут преследоваться в судебном порядке, но только в том случае, если существует реальный риск (в отличие от абстрактной опасности) совершения террористического акта, при наличии значимой непосредственной связи между поведением и конечным нарушением, а также при демонстрации преступного намерения (намерение действовать и причинить вред или, по крайней мере, создать серьезный риск предсказуемого вреда)**<sup>113</sup>. Эти требования, особенно преступный умысел (*mens rea*), не упоминаются в Шанхайской конвенции, что может привести к дискреционной интерпретации соответствующими государствами-участниками.
65. Что касается конкретно подстрекательства, определения этого термина нет ни в международном праве, ни в Шанхайской конвенции. Как упоминалось выше, право на свободу выражения мнения не является абсолютным, и судебное преследование за прямое подстрекательство к насилию допустимо<sup>114</sup>, если материальный состав и субъективная сторона преступления четко определены и ограничены законом, а любое вмешательство является необходимым и соразмерным<sup>115</sup>. Следует отметить,

<sup>110</sup> См. документы, цитируемые в сноске 58.

<sup>111</sup> См. документ, цитируемый в сноске 84, п. 24 ([Доклад](#) Специального докладчика ООН о противодействии экстремизму за 2020 год).

<sup>112</sup> См. документ, цитируемый в сноске 31, стр. 35 ([Руководство](#) ЦГОКМ БДИПЧ).

<sup>113</sup> Там же, стр. 37-38 ([Руководство](#) ЦГОКМ БДИПЧ). См. также ОБСЕ/БДИПЧ, [Комментарии к закону Республики Узбекистан «О борьбе с терроризмом»](#) (20 декабря 2019 г.), подраздел 3.3; и [Комментарии к закону «О противодействии «экстремизму» в Республике Узбекистан»](#) (22 ноября 2019 г.), п. 52.

<sup>114</sup> См., напр., ЕСПЧ, [«Ингал \(Incal\) против Турции»](#) [БП], (жалоба № 22678/93, решение от 9 июня 1998 г.), п. 54, в котором говорится, что «компетентные государственные органы в качестве гарантов общественного порядка по-прежнему могут принимать меры даже уголовного характера, призванные должным образом и без излишеств отреагировать на подобные замечания»; ЕСПЧ, [«Сюрек и Оздемир \(Sirek and Özdemir\) против Турции»](#) (№ 2) (жалоба № 23927/94 24277/94, решение от 8 июля 1999 г.), п. 34, в котором указывается, что «государства имеют более широкие пределы усмотрения для ограничения свободы выражения мнения в отношении подстрекательских к насилию заявлений»; [«Фатуллаев \(Fatullayev\) против Азербайджана»](#) (жалоба № 40984/07, решение от 22 апреля 2010 г.), п. 116, в котором указано, что, если публикация не призывает к насилию на почве этнической ненависти, правительство не должно вновь возбуждать уголовное дело в отношении СМИ; [«Мюдюр Думан \(Müdüir Duman\) против Турции»](#) (жалоба № 15450/03, решение от 6 октября 2015 г.), п. 33, который признает вмешательство незаконным, поскольку соответствующие материалы, за хранение которых заявитель был осужден, не призывали к насилию.

<sup>115</sup> См. документ, цитируемый в сноске 84, п. 27 ([Доклад](#) Специального докладчика ООН о противодействии экстремизму за 2020 год), в котором Специальный докладчик отметил, что «такие правонарушения должны быть строго ограничены как в своих формулировках, с тем чтобы соответствовать принципу правовой определенности, так и в своем применении, в целях

что пункт 2 статьи 20 МПГПП<sup>116</sup> гласит, что «[в]сякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом». Более того, в соответствии со статьей 4 (а) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации<sup>117</sup> (КЛРД), наказуемыми по закону преступлениями, считаются «всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения».

66. Чтобы избежать неоправданных ограничений свободы выражения мнения в случаях, когда высказывания представляют собой запрещенное «подстрекательство», на международном уровне должна быть соблюдена совокупность следующих трех критериев: (1) высказывание предназначено для подстрекательства к неминувому насилию; и (2) высказывание может спровоцировать такое насилие; и (3) существует прямая и непосредственная связь между высказыванием и вероятностью или возникновением такого насилия<sup>118</sup>. Более того, порог тяжести высказывания, необходимый для того, чтобы оно считалось подстрекательством, довольно высок, как подчеркивается в «[Рабатском плане действий по запрещению пропаганды национальной, расовой и религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде и насилию](#)», в котором перечислены шесть факторов, определяющих, превышает ли высказывание критерий тяжести для введения правовых ограничений на свободу выражения. Этими шестью факторами являются: контекст, оратор (включая статус человека или организации), намерение, содержание или форма, степень публичности и вероятность реализации призыва (включая неотвратимость)<sup>119</sup>.
67. [Резолюция 1624 \(2005\) Совета Безопасности ООН](#) прямо призывает государства запретить «подстрекательство к терроризму»<sup>120</sup>. Однако, как упоминалось выше, запрещение и преследование преступлений, основанных только на выражении

---

соответствия принципам соразмерности и необходимости, чтобы не допускать неоправданных ограничений прав на свободу выражения мнений и вероисповедания». См. также документ, цитируемый в сноске 31, стр. 21 ([Руководство](#) ЦГОКМ БДИПЧ), в котором подчеркнута необходимость «тщательно проработывать предусмотренные законодательством и политической меры в отношении ИБТ, ограничивать сферу действия этих мер и обеспечивать, чтобы реагирование строилось вокруг поведения конкретных лиц и было четко определено законом».

<sup>116</sup> Международный пакт ООН о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года.

<sup>117</sup> Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятая Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2106 (XX) от 21 декабря 1965 г.

<sup>118</sup> См. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнения и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации АКПЧ, [Совместная декларация о свободе выражения мнения и противодействии насильственному экстремизму](#), 3 мая 2016 г., п. 2 (d); и Принцип 6 [Йоханнесбургских принципов о свободе выражения мнения и национальной безопасности](#) (1995 г.). См. также Верховный комиссар ООН по правам человека, [Доклад о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом](#), А/63/337, 28 августа 2008 г., п. 62. См. также Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, [Доклад о визите в Казахстан](#), док. ООН А/HRC/43/46/Add.1, 22 января 2020 г., п. 14. Специальный докладчик ООН заявил о необходимости «наличия непосредственной связи между действием – в том числе явно выраженным актом – и фактической (т. е. объективной) опасностью совершения террористического акта». См. также [«Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой и религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию»](#), согласно которому, для доказательства неумышленных преступлений должна быть как минимум причинная связь или реальный риск наступления запрещенного результата.

<sup>119</sup> См. [«Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой и религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию»](#) в «Докладе Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека об экспертных рабочих совещаниях по вопросу о запрещении разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти», Генеральная Ассамблея ООН, 11 января 2013 г., Приложение, п. 29. План снискал одобрение у различных независимых экспертов по мониторингу прав человека, напр., в Докладе Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений ([«Борьба с проявлениями коллективной религиозной ненависти»](#)), Генеральная Ассамблея ООН, док. ООН А/HRC/25/58, 26 декабря 2013 г., п. 58; и в Комитете по ликвидации расовой дискриминации, [Общая рекомендация №35: «Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка»](#), док. ООН CERD/C/GC/35, 12-30 августа 2013 г., п. 15.

<sup>120</sup> См. также [Резолюция 1624 \(2005\) СБ ООН](#), 14 сентября 2005 г., док. ООН S/RES/1624 (2005), п. 1, призывающий государства запретить в законном порядке подстрекательство к совершению террористических актов.

мнения, должно носить исключительный характер, и поэтому уголовное преступление и его составные элементы должны быть четко определены и строго ограничены, чтобы предотвратить применение чрезмерных ограничений, что представляет собой все более частое явление в международной практике борьбы с терроризмом<sup>121</sup>. Чтобы «подстрекательство к терроризму или террористическим актам» соответствовало требованиям соблюдения прав человека, формулировка этого правонарушения должна быть точно предписана законом и (а) напрямую относиться к намерению передать сообщение, с тем чтобы это сообщение подстрекало к совершению террористического акта; и (b) ограничиваться подстрекательством к тем действиям, которые по своему характеру являются действительно террористическими; и (c) представлять реальный (объективный) риск того, что спровоцированное действие будет совершено; и (d) предусматривать применение юридических средств защиты или принципов, ведущих к исключению уголовной ответственности в определенных случаях<sup>122</sup>, например, когда заявления были задуманы как часть добросовестного обсуждения или публичных дебатов по вопросам религии, образования, научных исследований, политики, искусства или иных вопросов, представляющих общественный интерес<sup>123</sup>.

68. Особо проблематичным и необычным является включение в Конвенцию слов «пособничество» деяниям, связанным с терроризмом, «экстремизмом» или «сепаратизмом». Формы, которые может принимать такое пособничество, или требуемый субъективный элемент никоим образом не определены и не ограничены, что расширяет сферу действия и предоставляет значительные возможности для злоупотреблений. Возникают серьезные вопросы относительно точных масштабов такого поведения, когда в качестве такого пособничества порой рассматриваются «моральная поддержка», политически или идеологически поддерживающие взгляды, обеспечение основных потребностей членами семьи или обучение отдельных лиц или групп.
69. В этой связи следует подчеркнуть, что определение субъективной стороны (преступного умысла) пособничества в совершении преступления или в подготовке к его совершению особенно важно с точки зрения гендерных последствий, и чем шире это определение, тем больше вероятность того, что оно может повлиять на права ребенка и семейную жизнь и потенциально оказать непропорционально более значительное влияние на женщин<sup>124</sup>. Действительно, в некоторых контекстах

<sup>121</sup> См., напр., Комиссар СЕ по правам человека, [«Злоупотребление антитеррористическим законодательством угрожает свободе выражения мнений»](#) (4 декабря 2018 г.).

<sup>122</sup> См. типовое преступление, сформулированное Специальным докладчиком в документе, цитируемом в сноске 63, п. 31 ([Доклад Специального докладчика по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом](#)). Как заявили Международные специальные докладчики/представители по вопросам свободы слова, «подстрекательство следует понимать как прямой призыв к участию в терроризме с намерением способствовать терроризму, в ситуации, в которой призыв непосредственно может привести к повышению фактической вероятности совершения террористического акта»; см. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнения, [Совместная декларация 2005 года](#), подраздел о мерах по борьбе с терроризмом. См. также, Международные специальные докладчики/представители по вопросам свободы слова, [Совместная декларация о свободе выражения мнений и в Интернете 2011 года](#), п. 1 (d). См. также документ, цитируемый в сноске 31, стр. 42 (ДПТНУ/ОСВПД - БДИПЧ, [«Предупреждение терроризма и борьба с НЭРВТ, 2014 г.»](#)); и см. также документ, цитируемый в сноске 31, стр. 53 и 55 ([Руководство ЦОЖМ БДИПЧ](#)). См. также Принцип 6 [Йоханнесбургских принципов о свободе выражения мнения и национальной безопасности](#) (1995 г.), принятых 1 октября 1995 г. группой экспертов по международному праву, национальной безопасности и правам человека и одобренных Специальным докладчиком ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. См. также статью 5 [Конвенции СЕ о предупреждении терроризма 2005 года](#) относительно «публичного подстрекательства к совершению террористического преступления», определенного как «распространение или иное представление какого-либо обращения к общественности в целях побуждения к совершению террористического преступления, когда такое поведение, независимо от того, пропагандирует оно или нет непосредственно террористические преступления, создает опасность совершения одного или нескольких таких преступлений».

<sup>123</sup> См., напр., Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, [«Правовой анализ предлагаемого проекта закона C-51, Канадский закон о борьбе с терроризмом, 2015 г.: потенциальное влияние на свободу выражения мнения» \(Legal Analysis of the Proposed Bill C-51, the Canadian Anti-terrorism Act, 2015: Potential Impact on Freedom of Expression\)](#), (май 2015 г.), стр. 9-10.

<sup>124</sup> См. документ, цитируемый в сноске 31, стр. 41-42 (УНП ООН, [«Руководство по гендерным аспектам мер борьбы с терроризмом в рамках уголовного правосудия»](#) (2019 г.).

женщины могут иметь гораздо меньший доступ к информации и не иметь или иметь очень ограниченную информацию о поведении своего супруга или членов семьи или быть не в состоянии оспорить такое поведение или отказаться от предоставления помощи. Более того, более широкое определение субъективной стороны преступления может способствовать судебному преследованию лиц, которые оказывают поддержку члену семьи, вовлеченному в террористическую деятельность, даже если эта поддержка предоставляется из чувства семейного долга или лояльности, а не с целью поддержки терроризма, и имеет непропорционально более значительные последствия для женщин<sup>125</sup>.

70. Что касается финансирования терроризма, пункт 5 статьи 6 Шанхайской конвенции, включенной в раздел о сотрудничестве, касается выявления и пресечения «оказания иного содействия любым лицам и (или) организациям для совершения деяний, указанных в пункте 1 статьи 1 настоящей Конвенции». Хотя в соответствии с международным правом государства обязаны пресекать финансирование терроризма<sup>126</sup>, это положение потенциально выходит далеко за рамки данного обязательства. В частности, упоминание оказания «иного содействия» неопределенного характера и неопределенного «пособничества» фактически выходит далеко за рамки «финансирования» терроризма. Неясен объем этих более широких форм взаимодействия, и отсутствует их определение на международном уровне, следовательно, отсутствует ясность в отношении того, какие формы может принимать такая помощь, что вызывает озабоченность с точки зрения соблюдения принципа законности.

### 3.5. Связь с национальным законодательством и широкие полномочия, предоставленные государствам

71. Как отмечалось выше, пункт 1 статьи 1 Шанхайской конвенции предоставляет государствам-участникам конвенции определенную свободу действий в плане широкого определения терминов терроризм, «сепаратизм» и «экстремизм» в своих собственных национальных законодательствах.
72. В более общем плане, несколько ссылок на национальное законодательство в тексте Конвенции<sup>127</sup> вызывают сомнения в отношении связи между Конвенцией и определениями и толкованиями этих ключевых терминов в рамках национального законодательства государств-участников. По-видимому, **Конвенция предоставляет основу для сотрудничества в обеспечении соблюдения национальных законов, регулирующих поведение, определяемое как «терроризм, сепаратизм или экстремизм», в государствах-участниках, независимо от того, соответствуют ли указанные национальные законы/определения правам человека и содержат ли они процедуры и гарантии, предусмотренные международным правом в сфере прав человека.**

<sup>125</sup> Там же. стр. 42. См. также, напр., Véronique Boutin, *'Has Countering the Financing of Terrorism Gone Wrong? Prosecuting the Parents of Foreign Terrorist Fighters'*, Международный центр по борьбе с терроризмом, 2 октября 2017 г.

<sup>126</sup> Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята 9 декабря 1999 г., вступила в силу 10 апреля 2002 г.) 2178 UNTS 197.

<sup>127</sup> Пункт 1 статьи 1, пункты 1 и 3 статьи 2 Шанхайской конвенции.

## 4. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ЭКСТРАДИЦИЯ

### 4.1. Сотрудничество и экстрадиция

73. Статья 2 Шанхайской конвенции предусматривает, что деяния, указанные в пункте 1 статьи 1 Конвенции, рассматриваются в качестве преступлений, влекущих за собой выдачу, и что при осуществлении Конвенции стороны «осуществляют сотрудничество в соответствии с международными договорами, участниками которых они являются, и с учетом национального законодательства Сторон».
74. В принципе, усилия по расширению международного сотрудничества между сторонами, подписавшими Шанхайскую конвенцию, отраженные, в частности, в статьях 2, 5, 6, 7, 8, 9 и 11, заслуживают одобрения. Совет Безопасности ООН, например, призвал к международному сотрудничеству по вопросам борьбы с терроризмом и рекомендовал государствам «укреплять международное, региональное и субрегиональное сотрудничество — при необходимости на основе двусторонних соглашений — в целях предотвращения поездок иностранных боевиков-террористов с их территории или их проезда через их территорию»<sup>128</sup>. Сотрудничая в борьбе с преступлениями, определенными в соответствии с международными стандартами прав человека, государства тем самым продвигают права человека и выполняют свои «позитивные обязательства» в соответствии с международным правом в области прав человека. Тем не менее, в соответствии со своими собственными обязательствами и с ответственностью, которую они несут в рамках международного права, государства не должны сотрудничать с государствами или с процессами, которые нарушают основные нормы прав человека. Этот принцип тем более важен в свете того, что Конвенцией предусмотрен слабый механизм разрешения споров (см. подраздел 6 ниже).
75. В отношении признания терроризма, «сепаратизма» и «экстремизма» преступлениями, влекущими выдачу в соответствии с пунктом 2 статьи 2, следует отметить, что одним из основных принципов Шанхайской организации сотрудничества является взаимное признание. [Концепция сотрудничества 2005 года](#) требует от государств-членов ШОС взаимного признания актов терроризма, «сепаратизма» и «экстремизма», независимо от того, относит ли законодательство государств-членов ШОС подобные деяния к одной и той же категории преступлений или использует ли одну и ту же терминологию для описания этих актов. Более того, [Концепция сотрудничества 2005 года](#) требует признания всеми государствами-членами ШОС не только лиц, обвиняемых в терроризме, «сепаратизме» или «экстремизме», но и лиц, просто подозреваемых в совершении таких действий одним из государств-членов ШОС. Таким образом, даже если законодательство одного государства-участника соответствует правам человека, это государство-участник может быть вынуждено экстрадировать лицо, просто подозреваемое в указанных преступлениях в соответствии с законодательством другого государства-участника, которое может иметь более широкую сферу применения и не соответствовать международным стандартам в области прав человека. В этом отношении необходимо подчеркнуть, что государства, присоединившиеся к ЕКПЧ, не вправе выдавать лиц государствам, в которых им грозит смертная казнь, пытки и другие виды жестокого обращения<sup>129</sup>.

<sup>128</sup> [Резолюция 1373 \(2001\) СБ ООН](#), док. ООН S/RES/1373 (2001), 28 сентября 2001 г.; [Резолюция 2178 СБ ООН](#) (2014), док. ООН S/RES/2178 (2014), 24 сентября 2014 г., п. 11.

<sup>129</sup> См., напр., дело «[Соеринг \(Soering\) против Соединенного Королевства](#)» (жалоба № 14038/88, постановление от 7 июля 1989 г.), п. 88; и «[Чахал \(Chahal\) против Соединенного Королевства](#)» [БП] (жалоба № 22414/93, постановление от 15 ноября 1996 г.), п.п. 80-81.

76. Пункт 3 статьи 2 Шанхайской конвенции указывает на необходимость сотрудничества Сторон в соответствии с обязательствами, вытекающими из международных договоров. Однако в этом пункте не упоминаются нормы обычного международного права или конкретные международные нормы или принципы. Это важно, учитывая одновременную ратификацию договоров о правах человека государствами-участниками Шанхайской конвенции. Например, Китай подписал, но не ратифицировал МПГПП, в то время как несколько государств-участников Шанхайской конвенции не ратифицировали Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.
77. Статья 2 допускает выдачу лиц без признания необходимости соблюдать обязательства по недопущению принудительного возвращения (т.е. государства не должны возвращать или высылать неграждан в страну, где существует реальный риск того, что это лицо подвергнется пыткам или другим видам жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания<sup>130</sup>, риск нарушения права на жизнь<sup>131</sup> или на неприкосновенность или свободу личности<sup>132</sup>, грубые нарушения в отношении произвольного заключения под стражу<sup>133</sup>, насильственные исчезновения<sup>134</sup>, явное отсутствие правосудия<sup>135</sup>, формы сексуального и гендерного насилия<sup>136</sup>, длительное одиночное заключение<sup>137</sup> или другие серьезные нарушения прав человека<sup>138</sup>). Следует подчеркнуть, что **Шанхайская организация сотрудничества вводит принцип безусловной экстрадиции между своими государствами-членами, тем самым отступая от международного принципа невысылки.** Принцип взаимного признания также не позволяет лицам, подозреваемым в причастности к сепаратистской или террористической деятельности, искать убежища в соседних государствах-членах ШОС, поскольку в таком случае будет признана их предполагаемая причастность к подобным действиям, что приведет к их автоматическому возвращению на родину, независимо от того, с каким обращением они могут там столкнуться.

<sup>130</sup> Конвенция о статусе беженцев (открыта для подписания 28 июля 1951 г., вступила в силу 22 апреля 1954 г.), 189 UNTS 150, статья 33; Конвенция против пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (принята 10 декабря 1984 г., вступила в силу 26 июня 1987 г.), 1465 UNTS 85, статья 3; Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (принята 20 декабря 2006 г., вступила в силу 23 декабря 2010 г.), 2716 UNTS 3, статья 16; статьи 2 (1) и 7 МПГПП (см. [КПЧ. Замечание общего № 20](#) (1992 г.), п. 9, который указывает на то, что это обязательство отражено в статье 7 МПГПП, в то время как [Замечание общего порядка № 31 \(2004 г.\)](#), док. ООН ССРР/С/21/Rev.1/Add.13, п. 12, признает принцип невысылки в статье 2 МПГПП). См. также п. 31 [Замечания общего порядка № 36](#) (2018 г.).

<sup>131</sup> См., напр., документ, цитируемый в сноске 63, п. 38 и Метод 10.5 ([Доклад](#) Специального докладчика ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом за 2010 год); и документ, цитируемый в сноске 118, п. 45 ([Доклад](#) Генерального секретаря ООН за 2008 год). См. также БДИПЧ, «Техническая записка о принципе невысылки в соответствии с международным правом прав человека» ([Technical Note on the Principle of Non-Refoulement under International Human Rights Law](#)) (2018 г.), стр. 1; и КПЧ ССРР, [Замечание общего порядка № 31 \(2004 г.\)](#), п. 12.

<sup>132</sup> Там же, п. 45 ([Доклад](#) Генерального секретаря ООН за 2008 год); и стр. 1 («Техническая записка о принципе невысылки», БДИПЧ, 2018 г.).

<sup>133</sup> См., напр., ЕСПЧ, [«Отман \(Абу-Катада\)\(Othman \(Abu Qatada\)\) против Соединенного Королевства](#) (жалоба № 8139/09, 17 января 2012 г.), п. 233.

<sup>134</sup> См. статья 16 Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (принята Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией А / RES / 61/177 от 20 декабря 2006 г., вступила в силу 23 декабря 2010 г.).

<sup>135</sup> Документ, цитируемый в сноске 118, п. 45 [Доклад](#) Генерального секретаря ООН за 2008 год); и стр. 1 («Техническая записка о принципе невысылки», БДИПЧ, 2018 г.). См. также, ЕСПЧ, [«Отман \(Абу-Катада\)\( Othman \(Abu Qatada\)\) против Соединенного Королевства](#) (жалоба № 8139/09, 17 января 2012 г.), п.п. 258-262.

<sup>136</sup> Там же, стр. 1 («Техническая записка о принципе невысылки», БДИПЧ, 2018 г.). См. также, КПЧ ООН, [«Нджамба и Баликоса» \(Njamba and Balikosa\) против Швеции](#), сообщение № 322/2007, 3 июня 2010 г., п. 9.5; и Комитет КЛДЖ, [Общая рекомендация № 32](#) (2014), п. 23.

<sup>137</sup> Документ, цитируемый в сноске 118, п.п. 39 и 42 ([Доклад](#) Генерального секретаря ООН за 2008 год); и стр. 1 («Техническая записка о принципе невысылки», БДИПЧ, 2018 г.). См. также, КПЧ, [Замечание общего порядка № 20](#) (1992 г.), п. 6.

<sup>138</sup> КПЧ, [«Киндлер \(Kindler\) против Канады»](#), сообщение №470/1991, п. 13.2: «Если государство-участник выдает находящееся под его юрисдикцией лицо в присутствии реального риска нарушения его/ее прав в соответствии с Пактом другой юрисдикции, то это государство-участник может само нарушить Пакт»; и [«ARJ против Австралии»](#), док. ООН ССРР/С/60/D/692/1996, 11 августа 1997 г., п. 6.9 ссылаясь на риск любого серьезного нарушения прав человека, влекущего за собой обязательства по невысылке.

78. Принцип недопустимости принудительного возвращения признан абсолютным<sup>139</sup>, то есть его действие не может быть приостановлено или ограничено ни при каких обстоятельствах. Принцип недопустимости принудительного возвращения был напрямую признан на международном уровне в контексте борьбы с терроризмом, что отражено, например, в Конвенции о борьбе с финансированием терроризма<sup>140</sup>. **В связи с этим несколько органов ООН осудили практику высылки и экстрадиции в государствах-членах ШОС и государствах-участниках Шанхайской конвенции**<sup>141</sup>.

#### 4.2. Сотрудничество, помощь и обмен информацией

79. Шанхайская конвенция предусматривает, что стороны осуществляют «сотрудничество и оказывают друг другу содействие путем» различных видов деятельности (статья 6), обмен «информацией, представляющей взаимный интерес» (статья 7) и что сотрудничество «осуществляется в двустороннем и многостороннем форматах на основании запроса об оказании содействия» (статья 8). Стороны принимают «все необходимые меры по обеспечению быстрого и по возможности более полного исполнения запроса» (статья 9).
80. Совет Безопасности ООН, например, призвал государства к тому, чтобы они «оперативно обменивались, используя двусторонние или многосторонние механизмы и в соответствии с внутренним законодательством и нормами международного права, информацией о личности иностранных боевиков-террористов»<sup>142</sup>. Обмен информацией в целях предотвращения серьезных уголовных преступлений и реагирования на них является уместным и важным. Тем не менее, законный сбор и обмен данными должны быть совместимы с правом на уважение частной и семейной жизни в соответствии с международным правом в области прав человека, которое в настоящее время не упоминается в Шанхайской конвенции. Должно быть больше ясности относительно обстоятельств, при которых будет осуществляться слежка или другие формы сбора информации, а также относительно необходимости и соразмерности такого вмешательства и соответствующего независимого надзора.
81. Это тем более важно, учитывая серьезные опасения, высказанные по поводу обмена данными между разведывательными службами именно в рамках Шанхайской конвенции, учитывая, что «этот обмен данными и информацией не подлежит какой-либо значимой форме надзора и нет никаких гарантий прав человека, которые сопровождали бы обмен данными и информацией»<sup>143</sup>. Более того, есть

<sup>139</sup> См. Конвенция против пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (КПП), статья 3, предусматривающая абсолютный запрет на возвращение или выдачу лиц, находящихся под угрозой применения пыток. См. также КПЧ, *Замечание общего порядка № 20 по статье 7 МПГПП*, 10 марта 1992 г., п. 9; и прецедентное право ЕСПЧ, которое включает этот абсолютный принцип недопустимости принудительного возвращения в статью 3 ЕКПЧ, см., напр., дело «*Соеринг (Soering) против Соединенного Королевства*» (жалоба № 14038/88, постановление от 7 июля 1989 г.), п. 88; и «*Чahal (Chahal) против Соединенного Королевства*» [БП] (жалоба № 22414/93, постановление от 15 ноября 1996 г.), п.п. 80-81.

<sup>140</sup> *Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма* (принята 9 декабря 1999 г., вступила в силу 10 апреля 2002 г.), 2178 UNTS 197, статья 15.

<sup>141</sup> См., напр., *Заключительные замечания по Российской Федерации*, док. ООН ССР/С/RUS/CO/6, 24 ноября 2009 г., п. 17, в котором содержится указание на «экстрадицию и неофициальную передачу иностранных граждан в страны, в которых, по сообщениям, применяется практика пыток, опираясь при этом на дипломатические гарантии, особенно в рамках Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом»; более общие опасения по поводу использования экстрадиции в Российской Федерации были выражены совсем недавно, например, в *Заключительных замечаниях по шестому Периодическому докладу, представленному Российской Федерацией*, док. ООН CAT/С/RUS/CO/6, 28 августа 2018 г., п. 42. См. также напр., Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, *Доклад о визите в Казахстан*, док. ООН А/HRC/43/46/Add.1, 22 января 2020 г., п. 51; и Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, *Заключительные замечания по Кыргызстану*, док. ООН CERD/С/KGZ/CO/4 (2007), п. 9, в котором Комитет выразил «глубокую обеспокоенность» в связи «с насильственным возвращением этнических уйгуров и узбеков в страны их происхождения в соответствии с многосторонними соглашениями и двусторонними соглашениями» с соседними государствами.

<sup>142</sup> *Резолюция 2396 СБ ООН* (2017 г.), док. ООН S/RES/2396 (2003), 21 декабря 2017 г., п. 6.

<sup>143</sup> Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, *Ежегодный доклад за 2009 год*, док. ООН А/HRC/10/3, 4 февраля 2009 г., п.п. 35 и 49.

опасения, что секретность, окружающая этот механизм обмена информацией, «создает непреодолимый барьер на пути независимого расследования нарушений прав человека»<sup>144</sup>. В целом, сотрудничество между службами безопасности может идти в обход существующих национальных механизмов контроля<sup>145</sup>. Таким образом, прежде чем приступить к обмену информацией, необходимо обеспечить существенные и процессуальные гарантии, особенно в отношении обработки личных данных и обмена ими, а также других аспектов, связанных с правами человека.

82. Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом разработал [Подборку оптимальных практических методов, применяемых в отношении законодательной и институциональной основы и мер, которые обеспечивают соблюдение прав человека специальными службами в условиях борьбы с терроризмом, в том числе касающихся надзора за их деятельностью](#) (2010 г.), которая предусматривает ряд передовых методов, направленных на содействие соблюдению принципов международного права и стандартов прав человека при обмене оперативными данными между государствами<sup>146</sup>. В частности, информацию не следует передавать, если она может быть использована в целях, нарушающих права человека, например, если передача информации в конечном итоге приведет к пыткам или другому жестокому обращению или позволит государству подавлять свободу слова, преследовать правозащитников или допускать иные нарушения прав человека<sup>147</sup>. Прецедентное право ЕСПЧ также указывает на важность внешнего надзора и корректирующих мер<sup>148</sup>. Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом также подчеркнул, что подход к обмену информацией в контексте контртеррористических операций требует соблюдения принципов защиты данных, таких как точность, ограничение назначения и доступа; не должны осуществляться сбор и обмен данными, которые могут привести к незаконной или произвольной дискриминации<sup>149</sup>.

<sup>144</sup> Там же. п. 49.

<sup>145</sup> См., напр., Венецианская комиссия, [Report on the Democratic oversight of Signals Intelligence Agencies](#) (2015 г.), п. 74.

<sup>146</sup> Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, [Подборка оптимальных практических методов, применяемых в отношении законодательной и институциональной основы и мер, которые обеспечивают соблюдение прав человека специальными службами в условиях борьбы с терроризмом, в том числе касающихся надзора за их деятельностью](#) (2010 г.), особенно метод 31. **Метод 32** гласит, что «внутреннее право предусматривает процесс санкционирования как соглашений, на которых основывается обмен оперативными данными, так и обмен оперативными данными в особых случаях. Утверждение исполнительным органом требуется для заключения любых соглашений об обмене оперативными данными с иностранными субъектами, а также для обмена оперативными данными, которые могут иметь значительные последствия для прав человека»; **Метод 33**: «До заключения соглашения об обмене оперативными данными и обмена оперативными данными в особых случаях специальные службы проводят оценку сведений о соблюдении другой стороной прав человека и о защите данных, а также о правовых гарантиях и мерах институционального контроля, которые регулируют деятельность другого участника. До передачи информации специальные службы должны убедиться в том, что любые оперативные данные, обмен которыми осуществляется, имеют отношение к задачам получателя, что они будут использоваться в соответствии с прилагаемыми условиями и что они не будут использоваться для целей, нарушающих права человека»; и **Метод 35**: «Специальным службам прямо запрещается задействовать помощь иностранных специальных служб каким-либо образом, приводящим к нарушению внутренних правовых стандартов и мер институционального контроля над их деятельностью. Если государства просят иностранные специальные службы предпринять какие-либо действия от их имени, то они требуют, чтобы эти службы соблюдали такие же правовые стандарты, какие были бы применимы, если бы такие действия предпринимались их собственными специальными службами».

<sup>147</sup> См., напр., Венецианская комиссия, [Report on the Democratic oversight of Signals Intelligence Agencies](#), 2015, п. 75. См. там же Метод 33 (Специальный докладчик ООН, Подборка оптимальных практических методов, 2010 г.); и см. также документ, цитируемый в сноске 31, стр. 42 ([Руководство ЦГОКМ БДИПЧ](#)).

<sup>148</sup> ЕСПЧ, [«Сабо \(Szabo\) и Висси \(Vissy\) против Венгрии»](#) (жалоба № 37138/14, постановление от 12 января 2016 г.), п. 78. В деле [«Сабо и Висси \(Szabo and Vissy\) против Венгрии»](#) ЕСПЧ заявил, что «все более распространяющаяся практика государств по передаче и обмену друг с другом разведывательной информацией, полученной при помощи скрытого наблюдения - практика, полезность которой для борьбы с международным терроризмом не ставится под сомнение и которая касается обмена информацией, который государства - члены Совета Европы осуществляют между собой или с другими странами - является еще одним фактором, требующим особого внимания, когда речь идет о внешнем контроле и защитных мерах»; ЕСПЧ, [«Сабо и Висси \(Szabo and Vissy\) против Венгрии»](#) (жалоба № 37138/14, постановление от 12 января 2016 г.), п. 78.

<sup>149</sup> Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, [Ежегодный доклад за 2009 год](#), док. ООН А/НРС/10/3, 4 февраля 2009 г., п. 35, в котором цитируется Резолюция 45/95 (1990 г.) ГА ООН, Руководящие принципы регламентации компьютеризованных картотек, содержащих данные личного характера.

83. Содержащиеся в Статье 6 Шанхайской конвенции широкие и безоговорочные ссылки на обмен информацией, запросы о проведении «*оперативно-розыскных мероприятий*» и согласованных мер по выявлению таких деяний никак не отражают вышеупомянутые принципы, стандарты и гарантии. Пункт 3 статьи 6 также требует принятия мер «*по предупреждению, выявлению и пресечению*» деяний, определенных в пункте 1 статьи 1 Конвенции. Эти обязательства являются чрезвычайно широкими и неограниченными, без указания конкретных мер, которые необходимо принять.
84. Аналогично, следует отметить широту, двусмысленность и потенциальную открытость для злоупотреблений статьи 7 в отношении оснований для обмена информацией, а также открытый характер этой информации. Например, пункт 3 статьи 7 предусматривает обмен «*информацией, представляющей взаимный интерес*» «*об организациях, группах и лицах, готовящих и (или) совершающих деяния, указанные в пункте 1 статьи 1 настоящей Конвенции, а также иным образом участвующих в этих деяниях, включая информацию об их целях, задачах, связях и иные сведения*». Неясно и не определено, кто будет считаться «*участвующим в таких деяниях*», что потенциально дает правоохранительным органам широкую свободу в определении того, какие организации, лица и виды деятельности подпадают под действие Шанхайской конвенции<sup>150</sup>. Более того, сбор информации о других лицах, «*связанных*» с такими группами или лицами, без каких-либо дополнительных причин расширяет круг лиц и потенциально ставит под угрозу свободу объединений. В свою очередь, формулировка «*иные сведения*» является открытой с точки зрения типа охватываемой информации. Это положение вызывает особую обеспокоенность в глобальном контексте сужения пространства для деятельности организаций гражданского общества, чрезмерного надзора за их деятельностью и повсеместного ограничения конфиденциальности под предлогом обеспечения национальной безопасности.
85. Следует отметить, однако, что в пункте 6 статьи 9 Шанхайской конвенции указывается, что исполнение запроса может быть отложено или в его исполнении может быть отказано полностью или частично, если, помимо прочего, он противоречит международным обязательствам запрашиваемой Стороны. Хотя это в принципе должно включать соответствующие международные обязательства в области прав человека, которые связывают государства-участников, Шанхайская конвенция не определяет ту важную роль, которую права человека должны играть в этом плане. Как обсуждалось выше, уважение прав человека и принципа верховенства закона является одной из основ Глобальной контртеррористической

<sup>150</sup> См., напр., БДИПЧ, [Предварительное заключение по проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму»](#) (6 октября 2016 г.), п. 34; и документ, цитируемый в сноске 65, п. 26 (БДИПЧ, [БДИПЧ Заключение по проекту закона Туниса «О борьбе с терроризмом»](#), 2013 г.). См. также УНП ООН, [Руководство по включению в законодательство и применению универсальных документов о борьбе с терроризмом](#) (2006), п.п. 212-233. Относительно определений «участия» в уголовных кодексах государств-участников ОБСЕ, см., напр., статью 421-2-1 Уголовного кодекса Франции, которая гласит: «*Равным образом акт терроризма образует участие в какой-либо группе или каком-либо сговоре, имеющих целью приготовление, характеризующееся одним или несколькими объективными действиями, к какому-либо из актов терроризма, указанных в предыдущих статьях*»; и статью 83.18 Уголовного кодекса Канады, которая содержит определение, а также список точных критериев и факторов, которые необходимо принять во внимание, чтобы оценить, существует ли такое участие, <<http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes>>. См. также определение «участия в объединении или группе в целях терроризма» в [Дополнительном протоколе к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма](#), 22 октября 2015 г., согласно которому, такое участие должно быть незаконным и умышленным (см. также п.п. 31-37 Пояснительного доклада <<https://rm.coe.int/168047c5ec>>); и статью 4 [Директивы 2017/541](#) Совета Европы о противодействии терроризму, согласно которой, умышленное участие в деятельности террористической группы должно быть уголовно наказуемо, участие же в деятельности террористической группы включает «*предоставление информации или материальных ресурсов или финансирование ее действий любым способом, при осознании того, что такое участие будет способствовать преступной деятельности террористической группы*». См. также хотя и в контексте уголовного преступления, «членство в вооруженной организации» в документе Венецианской комиссии [Заключение по статьям 216, 299, 301 и 314 Уголовного кодекса Турции](#), CDL-AD(2016)002-е, 11-12 марта 2016 г., п.п. 95-121 и 128.

стратегии ООН<sup>151</sup>. Соответственно, государства не просто могут, а обязаны отказываться в сотрудничестве государствам, совершающим серьезные нарушения международного права в области прав человека или рискующим их совершить.

86. Международное право в области прав человека также связано с другими формами сотрудничества, упомянутыми в качестве «оказания правовой помощи» (пункт 3 статьи 2). Государству следует воздерживаться от сотрудничества в случаях, когда его содействие и помощь способствуют серьезным нарушениям прав человека другим государством<sup>152</sup>. Так может произойти в случае, когда обязательства являются обязательными для обоих государств, и когда государство оказывало прямое и конкретное содействие в совершении правонарушения, зная о его характере. В случае сотрудничества – посредством экстрадиции, но также и путем оказания взаимной правовой помощи – например, в случае осуществления другим государством политически мотивированного судебного преследования за «экстремизм» или «сепаратизм», при котором уголовное право используется как форма преследования или дискриминации, или которое иным образом нарушает основные нормы в сфере прав человека, государство может нести ответственность за пособничество и содействие таким нарушениям.
87. Статья 13 Шанхайской конвенции предусматривает, что каждое государство-участник «обеспечивает конфиденциальность полученных информации и документов, если они носят закрытый характер или передающая Сторона считает их разглашение нежелательным», в то время как «[с]тепень закрытости информации и документов определяется передающей Стороной». Государства, обменивающиеся конфиденциальной информацией с государствами-партнерами, зачастую хотят, чтобы информация оставалась под их контролем (принцип контроля). Тем не менее, Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом выразил обеспокоенность по поводу применения государствами политики секретности для прикрытия серьезных нарушений прав человека<sup>153</sup>. Международное право в области прав человека требует предоставления определенной информации отдельным лицам в соответствии с правом на правду и прозрачность, а также предоставления реальной возможности оспаривать и добиваться средств правовой защиты или возмещения ущерба в соответствии с международным правом<sup>154</sup>.

## 5. СУДЕБНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ И МЕРЫ НАКАЗАНИЯ

88. Статья 3 Шанхайской конвенции предусматривает, что государства-участники «принимают такие меры, которые могут оказаться необходимыми, в том числе в соответствующих случаях в области национального законодательства, для обеспечения того, чтобы деяния, указанные в пункте 1 статьи 1 настоящей Конвенции, ни при каких обстоятельствах не подлежали оправданию по соображениям исключительно политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или иного аналогичного характера и влекли

<sup>151</sup> Документ, цитируемый в сноске 60, п. 12 (*Доклад Специального докладчика за 2010 год*).

<sup>152</sup> См., напр., ООН, Комиссия по международному праву, *Проект статей об ответственности государства за международно-противоправные действия (2001 г.)*. Отчет о работе пятьдесят третьей сессии (23 апреля -1 июня и 2 июля-10 августа 2001 г.), Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10), статья 16.

<sup>153</sup> Специальный докладчик ООН по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, *Ежегодный доклад за 2009 год*, док. ООН A/HRC/10/3, 4 февраля 2009 г., п. 49.

<sup>154</sup> Управление Верховного комиссара ООН, *«Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век»*, док. ООН A/HRC/27/37, 30 июня 2014 г., п.п. 39-41 о праве на эффективное средство правовой защиты, п. 46 о требовании к телекоммуникационным компаниям обеспечить пользователей «необходимыми сведениями» о порядке сбора, хранения, использования и потенциального распространения информации о них, и п. 48, в котором выражается обеспокоенность по поводу непрозрачности деятельности правительства, относящейся к политике и практике слежения.

*наказание сообразно степени их тяжести*». Неясна цель и последствия такой формулировки. Судьи по уголовным делам должны либо оправдать, либо осудить обвиняемого и присудить соразмерное наказание на основании имеющихся доказательств вины. Если требование об исключении возможности оправдания по таким соображениям предполагает лишение судьи и суда дискреционных полномочий и, соответственно, вмешательство в независимую судебную функцию, то такое требование недопустимо, поскольку является посягательством на международные стандарты судебной независимости. Однако, если такое положение просто требует от государств-участников принятия мер, необходимых для обеспечения того, чтобы такие факторы или соображения не обеспечивали защиту в соответствии с уголовным законодательством, то это не является заведомой проблемой.

89. Статья 3 содержит упоминание соразмерного наказания, что является принципом, отраженным в международном праве в области прав человека. Соразмерность должна оцениваться судьей в индивидуальном порядке, с учетом участия конкретного лица и всех обстоятельств дела. Не следует полагать, что преступления, предусмотренные Шанхайской конвенцией, заведомо являются серьезными, поскольку они могут включать и более и менее серьезные формы пособничества или содействия. Как отмечалось выше, **уголовное преследование за «экстремизм» само по себе проблематично с точки зрения прав человека, поэтому вопрос о наказании за него вообще не должен возникать.**

## **6. МЕХАНИЗМ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ**

90. Статья 17 гласит: *«Спорные вопросы, возникающие при толковании или применении настоящей Конвенции, решаются путем консультаций и переговоров между заинтересованными Сторонами»*. Это положение вызывает озабоченность в плане верховенства закона в отношении толкования этого договора. В частности, полагаясь на консультации и переговоры, а не на толкование или решение независимого органа или трибунала, учрежденного Конвенцией, или на какой-либо иной вид независимого арбитража, **Конвенция рискует закрепить неравенство в переговорных полномочиях. Статья 17 может де-факто благоприятствовать политически более влиятельным государствам, которые являются участниками Конвенции. Также возникает риск того, что на толкование или применение Конвенции могут повлиять внешние факторы, не зависящие от текста этого документа.**

*[КОНЕЦ ТЕКСТА]*