

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ

М. Б. Колотков*

АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ЭКСТРАДИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX — НАЧАЛЕ XX в.

Аннотация. Статья посвящена институту выдачи преступников в Российской империи во второй половине XIX — начале XX в., который к этому времени еще не нашел полного оформления в международном праве. Исследовано состояние российского законодательства по вопросам, регламентировавшим порядок экстрадиции. Во второй половине XIX в. в России, в отличие от некоторых европейских стран, законодательство не располагало нормативными положениями, регламентировавшими порядок выдачи преступников. Только с принятием нового Уголовного уложения в 1903 г. в национальном законодательстве появились нормы, отчасти регламентировавшие эту процедуру. Изучены основные экстрадиционные договоры, заключенные Россией с европейскими странами во второй половине XIX в. Начиная с 1866 г. российское правительство стало довольно активно заключать с европейскими странами специальные конвенции о выдаче преступников. Особое внимание уделено анализу порядка выдачи политических преступников. Отмечено, что принцип невыдачи политических преступников, хотя и являлся общепризнанным, представлялся весьма спорным и неоднозначным как для специалистов уголовного права, так и для юристов-международников, особенно в 70—90-х гг. XIX в., когда многие цивилизованные страны столкнулись с проблемой противодействия терроризму. Законодательство практически всех европейских стран запрещало экстрадицию политических преступников, что находило отражение в соответствующих международных договорах. Нередко ранее выдававшая политических преступников Россия лишь после 1866 г., а именно с момента заключения первых картельных конвенций с европейскими странами, стала отказываться от экстрадиции за совершение политических преступлений. В рамках оценки антитеррористического потенциала экстрадиции в Российской империи делается вывод, что независимо от того, что во второй половине XIX в. получили однозначное оформление многие общепризнанные нормы международного права, в конвенциях хотя и нечасто, но продолжал проследиваться индивидуальный подход к вопросу экстрадиции политических преступников.

Ключевые слова: право, экстрадиция, институт выдачи преступников, политические преступления, террор, терроризм, экстрадиционный процесс, нормы международного права, международные договоры, право на убежище.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018. 139.6.117-128

На рубеже XIX—XX вв. институт выдачи преступников еще не нашел полного оформления в международном праве. Однако сле-

дует признать, что именно к этому периоду экстрадиция приобрела статус необходимого средства реализации уголовной политики как

© Колотков М. Б., 2018

* Колотков Михаил Борисович, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Информационно-аналитического центра Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого
mkolotkov@yandex.ru
195251, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Политехническая, д. 29

в России, так и во многих других странах. Являясь особой формой деятельности государства, направленной на охрану правопорядка, правовые основы выдачи отдельных категорий преступников входили в число дискуссионных вопросов: основания выдачи могли быть определены путем применения разных концепций. Основным критерием разграничения существовавших в тот период теорий выдачи являлось наличие или отсутствие юридических оснований для применения этого института: либо необходимо иметь соответствующие нормативные предписания, устанавливающие правомерность выдачи, либо нужно признать, что выдача преступников основывалась исключительно на политических соображениях и фактически никак не подкреплялась правом. Вообще, свобода принятия решения, равно как и свобода действий, возможна исключительно среди равных субъектов и в четко обозначенном правовом пространстве. Сам факт обладания властью позволяет при необходимости делать политическую надстройку на принятии отдельных правовых решений. Наиболее наглядно это проявлялось при оперировании такими неопределенными понятиями, как «общественный порядок», «безопасность государства», «государственный интерес» и т.д.¹ Государственная власть сама наполняла нужным для нее содержанием любое решение, что наглядно выражалось при применении института выдачи преступников и в России, и в других странах.

Российская империя в вопросе определения основания выдачи придерживалась первой из обозначенных выше точек зрения, она была положена в основу российского уголовного закона. Так, в объяснительной записке к Уголовному уложению отражено, что «юридическое основание права и обязанности выдачи коренится в принципе солидарности государств относительно совместной защиты против деяний, колеблющих юридический порядок»². Подобной позиции придерживались многие европейские страны. Согласно резолюции Мюнхенского конгресса Института международного права «всякое государство, ...имея

в своих руках виновного, может его судить и наказать, предполагая, разумеется, что существуют вполне достаточные доказательства учинения им тяжкого преступления и его виновности, если при том самое место учинения этого преступного деяния не может быть констатировано, или выдача виновного не может быть допущена или же признается опасной»³.

Имея ярко выраженную уголовно-политическую окраску, функция экстрадиции в Российской империи и во многих европейских странах реализовывалась министерством иностранных дел на основании принимаемого правительством решения о выдаче преступника. Это министерство обладало исключительным правом заключения международных договоров о выдаче, принятия конкретных экстрадиционных решений, а также реализации отдельных мероприятий, по своей сущности относящихся к компетенции органов суда. Как ни парадоксально, к полномочиям судебных органов не относилось право принятия окончательного решения об экстрадиции. При этом только суды избирали в отношении обвиняемых лиц меру пресечения. Более того, именно судебные органы разрешали процедурные вопросы, связанные с реализацией нормативных предписаний как национального законодательства, так международных конвенций и трактатов о выдаче. Подобная практика поддерживалась многими зарубежными учеными и в целом международным сообществом: Институт международного права в ходе Оксфордского съезда принял 18 постановлений по данному вопросу⁴. Многие исследователи считали такое отношение к институту экстрадиции неверным. Например, Д. П. Никольский полагал, что «выдача, как особая форма международного уголовного судопроизводства, должна быть всецело вверена судебной власти»⁵.

Во второй половине XIX в. российское законодательство, в отличие от некоторых европейских стран, не располагало нормативными положениями, регламентирующими порядок выдачи преступников. С принятием нового Уголовного уложения в 1903 г. в национальном законодательстве появились нормы, отчасти ре-

¹ См.: Колотков М. Б. Терроризм и государство: технология конфликта : монография. М., 2017. С. 64—77, 95—120.

² Цит. по: Таганцев Н. С. Курс уголовного права. СПб., 1902. С. 261.

³ Цит. по: Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 262.

⁴ Никольский Д. П. О выдаче преступников по началам международного права. СПб., 1884. С. 275.

⁵ Никольский Д. П. Указ. соч. С. 267.

гламентировавшие эту процедуру. В частности, ст. 13 Уложения предусматривала выдачу иностранного гражданина, совершившего тяжкое преступление за пределами России, «согласно договору, заключенному с государством, требующим выдачи обвиняемого», или на условиях взаимности⁶. Только 15 декабря 1911 г. был принят Закон Российской империи «О выдаче преступников по требованиям иностранных государств» — специальный нормативный правовой акт, посвященный процедуре регулирования экстрадиции преступников⁷. В числе прочих положений Закон нормативно закрепил невозможность включения во вновь принимаемые экстрадиционные договоры положений, налагающих на российскую сторону обязательства большие, чем установлены данным Законом. По своей сущности являясь единственным нормативным правовым актом, посвященным институту выдачи, Закон от 15 декабря 1911 г. в виде отдельной главы с одноименным названием, состоящей из 25 статей, был включен в Устав уголовного судопроизводства⁸. Примечательно, что после включения в Устав Закон не был отменен, даже в Своде законов Российской империи присутствовала постатейная двойная нумерация его нормативных положений.

Таким образом, для того, чтобы институт выдачи успешно функционировал, необходимо, с одной стороны, чтобы национальное законодательство обладало соответствующими нормативными предписаниями, а с другой, чтобы между государствами были установлены взаимные юридические основания его реализации, выраженные в форме соответствующих международных договоров (соглашений, конвенций, трактатов и др.). В период до 1864 г., а именно до принятия Судебных уставов, российское правительство, как правило, получало отказ в выдаче обвиняемых в совершении как общеуголовных преступлений, так и преступлений террористического характера. Дан-

ный факт в очередной раз свидетельствовал о большом влиянии социальных интересов на развитие международных отношений.

Анализ документальных материалов периода 60-х гг. XIX в. о расследовании политических преступлений также позволяет сделать вывод, что российское правительство не придавало существенного значения необходимости формирования выгодного для него политико-правового имиджа на международной арене. Ситуация с русским революционером М. С. Бейдеманом, у которого при обыске был найден манифест с призывами крестьян к уничтожению самодержавия и свержению Александра II, подписанный вымышленным императором Константином I, являлась наглядным примером «свободного» отношения к праву. Задержанный 18 августа 1861 г. финской полицией по причине отсутствия паспорта М. С. Бейдеман был передан Финляндией России, после чего без суда и следствия «до особого распоряжения» заключен в Алексеевский равелин Петропавловской крепости, где тайно содержался в одиночном заключении 20 лет, а впоследствии еще 6 лет вплоть до своей смерти в Казанской больнице для умалишенных⁹. Глава III Отделения граф П. А. Шувалов после получения от М. С. Бейдемана добровольных письменных объяснений представил данное дело в качестве неудачного покушения на императора. При этом даже формального процесса по делу III Отделение не проводило, ограничившись исключительно письменными объяснениями, записками и заявлениями М. С. Бейдемана: других материалов в его архивном деле не сохранилось. В результате 27 сентября 1861 г. Александр II на одной из записок П. А. Шувалова по делу М. С. Бейдемана поставил резолюцию следующего содержания: «Не предавая его покуда военному суду, оставить в заключении в крепости»¹⁰. 20 июня 1881 г. Александр III

⁶ Уголовное уложение 22 марта 1903 года. С мотивами, извлеченными из объяснительной записки редакционной комиссии, представления Министерства юстиции в Государственный совет и журналов — особого совещания, особого присутствия департаментов и общего собрания Государственного совета. СПб.: Издание Н. С. Таганцева, 1904. С. 5.

⁷ Родионов К. С. Закон Российской империи 1911 года об экстрадиции // Государство и право. 2003. № 7. С. 81.

⁸ Устав уголовного судопроизводства : (Свод зак. т. 16, ч. 1, изд. 1892 г. и по прод. 1906 г., с позднейш. узаконен. до 15 окт. 1908 г.) : С алф. указ. и хрон. указ. законов. Неофиц. изд. СПб. : Кн. маг. Н. К. Мартынова, 1909. Ст. 852/1—852/25.

⁹ См.: Щеголев П. Е. Таинственный узник (М. С. Бейдеман) // Былое. 1919. № 14. С. 152—208.

¹⁰ Щеголев П. Е. Указ. соч. С. 183.

принял решение выпустить М. С. Бейдемана и при наличии у него такого желания «свезти в далекие и малолюдные места Сибири на жительство»¹¹. Однако министр внутренних дел Н. П. Игнатьев и директор Департамента полиции В. К. Плеве не нашли возможным освободить заключенного и приняли решение отправить его в Казанскую больницу для умалишенных, в которой он также находился в полной изоляции от окружающих и под постоянным надзором. Существовали и другие примеры несоответствия российского права европейским критериям правосудия.

Таким образом, заключение с Россией социальных международных договоров, к которым относились конвенции о выдаче преступников, по мнению правительств большинства европейских стран, не представлялось возможным, поскольку необходимо, чтобы государства признавали не только правоспособность друг друга, но и обеспечивали равный объем гарантий социальной защищенности граждан. В числе прочих проблем причиной этого являлась неразбериха с реализацией процедуры уголовного судопроизводства: в Российской империи действовали суды, значительно отличающиеся друг от друга по характеру осуществления правосудия¹². Однако существовали пути разрешения этой проблемы. В частности, еще 17 марта 1830 г. между Россией и Пруссией была подписана Картельная конвенция, статья 15 которой определяла необходимость выдачи любого лица, за исключением собственных подданных, совершившего уголовное преступление или подозреваемого в его совершении¹³. Примечательно, что в связи с различием уголовных законов России и Пруссии правительства обеих стран после длительных переговоров решили не отражать в основном тексте Конвенции порядок выдачи политических преступников,

зафиксировав эти положения в Секретной декларации от 17 марта 1830 г. Согласно этому документу Россия и Пруссия «будут уважать... требования о выдаче за совершение такого рода преступных деяний» и рассматривать вопрос об экстрадиции применительно к каждому конкретному случаю¹⁴. Кроме того, Секретная декларация позволила российскому и прусскому правительствам пользоваться правом на основании национального законодательства принимать решение об отнесении совершенного лицом уголовного преступления к категории политических.

Начиная с 1866 г. российское правительство стало довольно активно заключать с европейскими странами специальные конвенции о выдаче преступников. Первым из таковых международных экстрадиционных договоров была принята Конвенция о взаимной выдаче преступников, заключенная между Россией и Данией от 2 октября 1866 г., содержание которой легло в основу большинства последующих соглашений о выдаче. В самом начале Конвенции (ст. 1) закреплено положение о том, что «обязательство выдачи ни в каком случае не распространяется на собственных подданных того государства, от которого выдача требуется»¹⁵. С этим правовоположением были согласны далеко не все правоведы того периода. По мнению Ф. Ф. Мартенса, «выдача собственных подданных тому государству, в пределах которого они совершили преступные действия, служила бы только доказательством уважения к правосудию чужой заинтересованной страны»¹⁶. Однако международная практика свидетельствовала об обратном. Примечательно, что согласно ст. 2 Конвенции к подданным в тот период относились не только лица, приобретшие его «рождением или иным образом», но и «иностранцы, в стране поселившиеся и име-

¹¹ Щеголев П. Е. Указ. соч. С. 199.

¹² См.: Колотков М. Б. Терроризм и государство: технология конфликта : монография. М., 2017. С. 120—130.

¹³ Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россиею с иностранными державами / сост. Ф. Ф. Мартенс. СПб. : Типография Мин-ва путей сообщения, 1888. Т. VIII : Трактаты с Германией. 1825—1888. С. 136—137.

¹⁴ Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россиею с иностранными державами. Т. VIII. С. 145.

¹⁵ Собрание важнейших трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами (1774—1906). Варшава : Типография Варшавского учебного округа, 1906. С. 426.

¹⁶ Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов : в 2 т. / под ред. В. А. Томсинова. М. : Зерцало, 2008. Т. 2. С. 169.

¹⁷ Собрание важнейших трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами (1774—1906). С. 426.

ющие жительство»¹⁷. В статье 3 Конвенции перечислены 9 составов преступлений, за совершение которых лицо подлежало выдаче, причем все составы носили общеуголовный характер. Право выдачи (невыдачи) политических преступников Конвенция не обговаривала. Однако международная практика того времени свидетельствовала о том, что помимо договорных отношений, существовало и другое основание выдачи преступников — взаимность. Иными словами, даже при взаимоотношениях с государствами, с которыми не были заключены соответствующие международные договоры, институт выдачи преступников должен был основываться на началах взаимности. Об этом прямо указано в Уголовном уложении 1845 г. и его последующих редакциях. Так, согласно ст. 173 Уложения русские подданные, совершившие на территории Российской империи преступление (предусмотрено этой статьей) и бежавшие за границу, подлежат выдаче «как по трактатам, так и без них, на основании взаимности»¹⁸. Данная позиция имела нормативное закрепление и в международных документах: в резолюции Оксфордского съезда Института международного права отмечалось, что «выдача может быть практикуема наиболее твердым и правильным образом только в том случае, когда существуют трактаты»¹⁹. Примечательно, что Оксфордское постановление Института международного права признало тот факт, что начало взаимности о выдаче преступников «может быть требуемо политикой, но не вытекает из начал права»²⁰.

В некоторых случаях для нормативного закрепления условия взаимности создавался специальный международный договор. Например, 3 октября 1860 г. между Россией и Австрией была подписана Декларация об установлении взаимности между законодательствами обеих империй касательно наказания преступлений, учиненных во владениях одной из них держав против безопасности другой. Данный

документ перечислял составы преступлений по Австрийскому уголовному уложению (ст. 58, 66) и российскому Уложению о наказаниях (ст. 275—277, 283, 284, 287) и устанавливал, что «применение вышеозначенных статей к преступлениям, учиненным против иностранного государства или государя, подчинено условию взаимности»²¹. Анализ составов преступлений, предусмотренных ст. 58 Австрийского уголовного уложения, свидетельствовал о том, что некоторые из них являлись преступными деяниями террористического характера и относились к категории государственных или политических преступлений.

3 ноября 1869 г. между Россией и Гессеном была подписана Конвенция о взаимной выдаче преступников, которая, за незначительным исключением, состояла из тех же положений, что и российско-датская конвенция 1866 г. Вместе с тем, не предусматривая выдачу собственных подданных, договаривающиеся стороны взяли обязательство в соответствии с национальным законодательством расследовать «все преступления и проступки, совершенные их подданными против законов противной стороны, как скоро предъявлено будет о том требование и если притом эти преступления или проступки могут быть включены в одну из категорий, исчисленных в ст. 3»²². Следует отметить положения ст. 6 Конвенции, согласно которым выдача за совершение политического преступления документом не предусматривалась. Конвенция о взаимной выдаче преступников, заключенная между Россией и Швейцарией 5 ноября 1873 г., равно как и Конвенция о взаимной выдаче преступников, заключенная между Россией и Австрией 3 октября 1874 г., также налагала запрет на выдачу политических (государственных) преступников²³.

Принцип невыдачи политических преступников хотя и являлся общепризнанным, но представлялся весьма спорным и неоднозначным как для специалистов уголовного права,

¹⁸ Цит. по: Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 265.

¹⁹ Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 266.

²⁰ Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 268.

²¹ Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами / сост. Ф. Ф. Мартенс. СПб. : Типография Министерства путей сообщения, 1878. Т. IV. Ч. 2 : Трактаты с Австрией. 1878. С. 734.

²² Собрание важнейших трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами (1774—1906). С. 430.

²³ Собрание важнейших трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами (1774—1906). С. 450—463.

так и для юристов-международников, в особенности в 70—90-х гг. XIX в., когда многие цивилизованные страны столкнулись с проблемой противодействия терроризму. Сторонники невыдачи, как правило, руководствовались опытом прошлого и не учитывали в должном объеме характер происходивших в обществе социально-политических изменений. При разграничении правового и политического пространств, правового и политического порядков в государстве у такого преступника исчезал один из основополагающих признаков преступления — общественная опасность, поскольку лицо являлось политически опасным не для всех стран на международной арене, а только лишь для одного-единственного государства²⁴.

В договоре между Россией и Гессеном от 3 ноября 1869 г. отмечалось, что покушение на жизнь монарха или членов его дома не является преступлением политическим, а признается общеуголовным, за которое экстрадиция Конвенцией предусмотрена. Мировая практика свидетельствовала о том, что впервые такая правовая норма была закреплена в 1856 г. в законодательстве Бельгии. Впоследствии, по предложению бельгийского правительства, она была включена как в национальные законодательства практически всех европейских стран, так и в заключаемые между государствами международные договоры. Впервые в российской истории данное положение появилось в 1867 г. — в российско-голландском договоре о взаимной выдаче преступников. Впоследствии эта норма регулярно входила в заключаемые Россией с другими странами международные правовые акты. Например, 1 января 1885 г. в нотах, которыми обменялись российский министр иностранных дел с уполномоченным Прусского королевства относительно выдачи преступников, отмечалось, что Россия обязалась выдавать прусских подданных, а Пруссия соответственно российских, обвиняемых в совершении перечисленных в ноте преступлений в отношении монарха и членов его семейства. Отмечалось, что «если престу-

пление или проступок, по поводу коих требуется выдача, были совершены с политической целью, то это обстоятельство ни в каком случае не может служить основанием к отказу в выдаче»²⁵. 19 сентября 1885 г. в дополнение к продолжавшей действовать Конвенции о выдаче преступников от 26 февраля 1869 г. Россия заключила соглашение с Баварией в форме обмененных нот относительно взаимной выдачи преступников²⁶, в котором закрепила аналогичные нормативные предписания.

Кроме вышеперечисленных конвенций Россией в 60—90-х гг. XIX в. было подписано внушительное количество международных экстрадиционных договоров, в том числе с Италией (1 мая 1871 г.), Бельгией (23 августа 1872 г.), Монако (24 августа 1883 г.), Португалией (28 апреля 1887 г.), Испанией (12 апреля 1888 г.), Великим Герцогством Люксембургским (19 марта 1892 г.), Соединенными Штатами Северной Америки (16 марта 1887 г., дополнительный протокол 19 февраля 1893 г.) и др.²⁷ Всего с 1866 по 1911 г. Россия заключила 24 международных договора об экстрадиции²⁸.

К одному из немногих случаев экстрадиции российских подданных, обвиняемых в совершении преступлений террористического характера, следует отнести выдачу в 1872 г. России Швейцарией С. Г. Нечаева. На момент выдачи между двумя странами еще не был заключен экстрадиционный договор: Конвенция о взаимной выдаче преступников была принята лишь 5 ноября 1873 г. Исходя из существовавшей в тот период практики, подкрепленной большинством заключенных международных договоров, политические преступники ни при каких обстоятельствах не подлежали выдаче. Это правоположение также вошло в текст российско-швейцарской конвенции в ноябре 1873 г.: ст. 6 закрепляла невозможность экстрадиции лиц, совершивших политические преступления. Российская сторона это понимала, поэтому предприняла все возможные меры, чтобы представить совершенное С. Г. Нечаевым преступление не государственным,

²⁴ См.: Мартенс Ф. Ф. Указ. соч. С. 172—175.

²⁵ Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. Т. VIII. С. 693.

²⁶ Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. Т. VIII. С. 732—734.

²⁷ См.: Собрание важнейших трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами (1774—1906). С. 425—519.

²⁸ См.: Рябцева Е. В. Взаимосвязь международно-правовых и национальных норм в российском уголовном судопроизводстве // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2. С. 70—78.

а общеуголовным. Сделать это было довольно сложно, поскольку в июле 1871 г. в Санкт-Петербургском окружном суде в ходе заочного судебного заседания С. Г. Нечаеву вменялось создание тайной организации с целью «расшатать прежде государственную машину» и впоследствии предпринять попытку свержения монархического строя²⁹. Сразу же после его ареста 2 августа 1872 г. швейцарские власти потребовали от российской стороны доказательств, что С. Г. Нечаев после выдачи будет привлекаться к ответственности как уголовный преступник, а российское правительство исключит возможность привнесения политической составляющей в судебный процесс. Швейцария затребовала у России не только обвинительное заключение по делу С. Г. Нечаева, но и все собранные о нем материалы³⁰. Швейцарские власти также настоятельно требовали от Министерства иностранных дел России и русской дипломатической миссии в Берне, чтобы на заявлении о выдаче С. Г. Нечаева стояла личная подпись Александра II.

Российское правительство в этой ситуации было поставлено в затруднительное положение, поскольку дело в отношении С. Г. Нечаева по причине его бегства за границу было приостановлено, поэтому требуемого Швейцарией обвинительного заключения не имелось. Кроме того, из переписки товарища шефа жандармов и главного начальника III Отделения Н. В. Левашова с министром иностранных дел А. М. Горчаковым следовало, что российская сторона опасалась передавать судебные материалы швейцарскому правительству в связи с риском обнаружения в них политического следа и, как следствие, возможного отказа в выдаче С. Г. Нечаева³¹. По этой причине в Швейцарию были направлены постановление о привлечении к суду С. Г. Нечаева по делу об убийстве И. И. Иванова, а также постановление о задержании С. Г. Нечаева с приложением имевшихся доказательств его виновности, из которых были исключены материалы, подтверждавшие политический характер совершенного преступления³². В ре-

зультате 7 сентября 1872 г. швейцарское правительство признало общеуголовным совершенное С. Г. Нечаевым преступление, приняло положительное решение о его экстрадиции в Россию, и 31 октября 1872 г. С. Г. Нечаев был доставлен в Санкт-Петербург³³. В 1873 г. Московским окружным судом он был приговорен к 20 годам каторжных работ. Однако российское правительство не выполнило взятых при экстрадиции обязательств: С. Г. Нечаев был посажен в Петропавловскую крепость, где с ним обращались как с политическим, а не уголовным преступником.

Столкнувшись с очевидными трудностями при осуществлении выдачи С. Г. Нечаева, швейцарские власти решили заключить с Россией соответствующий экстрадиционный договор, в котором четко зафиксировать все проблемные положения, присущие этой процедуре. В итоге 5 ноября 1873 г. между Россией и Швейцарией была заключена Конвенция о взаимной выдаче преступников. Примечательно, что помимо закрепления 16 составов общеуголовных преступлений, за которые предусмотрена экстрадиция, фиксации общепринятого в международной практике положения о невыдаче политических преступников, нормативного закрепления иных важных аспектов в Конвенцию не были включены положения, выполнения которых ранее требовала Швейцария при выдаче С. Г. Нечаева, например обязательное визирование императором заявления о выдаче преступника. Однако сам факт принятия Конвенции свидетельствовал о формальном соответствии российского законодательства европейским правовым стандартам, а также о признании России равным субъектом международных отношений.

Вообще, международное сотрудничество России и Швейцарии в последней четверти XIX в. не всегда было продуктивным для российской стороны. После успешной организации процедуры выдачи С. Г. Нечаева в российско-швейцарских отношениях на первый план вышли правовые, но никак не политические аспекты. В частности, как только у швейцар-

²⁹ См.: Нечаев и нечаевцы : сборник материалов / подгот. к печати В. И. Козьмин ; Центрархив. М. ; Л. : Соцэкгиз, 1931.

³⁰ Архив внешней политики Российской империи (далее — АВП РИ). Ф. 168. Миссия в Берне. Оп. 843. Д. 1111. Л. 156.

³¹ АВП РИ. Ф. 168. Миссия в Берне. Оп. 843. Д. 1111. Л. 161.

³² АВП РИ. Ф. 168. Миссия в Берне. Оп. 843. Д. 1111. Л. 204.

³³ АВП РИ. Ф. 168. Миссия в Берне. Оп. 843. Д. 1111. Л. 246—325.

ского правительства появились доказательства пропаганды П. А. Кропоткиным среди рабочих анархистских идей, направленных на свержение государственного строя, он был выслан из Швейцарии. Российская дипломатическая миссия в Берне путем своевременного информирования способствовала принятию Швейцарией соответствующих мер о его высылке: ни о какой экстрадиции П. А. Кропоткина в Россию не могло быть и речи, поскольку он относился к числу политэмигрантов. В 1884 г. Швейцария выдала российскому правительству еще одного политического преступника — революционера Л. Г. Дейча. Опасаясь возможных дипломатических осложнений, Л. Г. Дейч перед швейцарскими властями был представлен обычным уголовным преступником, покушавшимся на убийство человека. В этом же году российской дипломатической миссией в Берне была предпринята попытка выдачи революционера-террориста С. М. Кравчинского. Однако Швейцария отказала в его экстрадиции, сославшись на ст. 6 Конвенции о взаимной выдаче преступников³⁴. Поскольку С. М. Кравчинскому Швейцарией было предоставлено политическое убежище, его выдача свидетельствовала бы о грубейшем нарушении общепризнанных норм международного права, а именно политических прав граждан, и дискредитировала бы швейцарское правительство на международной арене.

В 80-х гг. XIX в. Россией предпринимались попытки установления полного контроля над русскими подданными, проживавшими в Швейцарии либо прибывавшими в эту страну на непродолжительное время. В частности, российская дипломатическая миссия в Берне предложила швейцарским властям изменить порядок оформления паспортов для выезда за границу, а также ввести обязательную регистрацию всех прибывавших в страну российских подданных. Кроме того, предлагалось осуществлять выдачу разрешений на жительство в Швейцарии только после установления русской миссией законности принадлежащих российским подданным документов³⁵. Швейцарское правительство, рассмотрев предло-

жения российской стороны, приняло решение о необходимости заключения между странами международного договора, регулировавшего порядок пребывания в Швейцарии русских подданных, однако отказалось при этом предоставлять сведения об отдельных категориях граждан (студентах, политэмигрантах и др.). При всем желании оказать помощь в борьбе с революционным террором швейцарские власти старались вести диалог с Россией исключительно в правовом поле и не нарушать ни норм действовавшего швейцарского законодательства, ни общепризнанных норм международного права. В результате после длительных российско-швейцарских переговоров обсуждаемый международный договор так и не был подписан: в 1892 г. по дипломатическим каналам Россия получила отказ в его заключении³⁶.

9 февраля 1908 г. в дополнение к действовавшей российско-швейцарской конвенции о выдаче 1873 г. между странами была заключена Декларация о взаимной выдаче русским и швейцарским правительствами лиц, преследуемых за злоупотребление взрывчатыми веществами. Согласно письму директора Департамента полиции № 111216 директору Второго департамента Министерства иностранных дел руководство органов полиции было обеспокоено несоответствием положений Декларации нормам российского законодательства, что не позволяло полноценно применять их на практике. В частности, под действие международного договора, основанного на положениях швейцарского законодательства, подпадали лица, виновные в «незаконном пользовании (или употреблении) взрывчатых веществ», в то время как российский закон устанавливал ответственность за их изготовление, приобретение, хранение, ношение и сбыт без надлежащего разрешения³⁷. В этой связи Департамент полиции призывал МИД содействовать внесению в международный договор соответствующих поправок. Просьба не была удовлетворена по причине того, что «предложение заключить упомянутую декларацию исходило от нас, и швейцарское правительство проявило возможную с его стороны предупредительность

³⁴ АВП РИ. Ф. 168. Миссия в Берне. Оп. 843/2. Д. 42. Л. 10—12.

³⁵ АВП РИ. Ф. 168. Миссия в Берне. Оп. 843/3. Д. 117. Л. 2—4.

³⁶ АВП РИ. Ф. 168. Миссия в Берне. Оп. 843/3. Д. 117. Л. 19—32.

³⁷ Копия письма директора Департамента полиции № 11216 директору Второго департамента Министерства иностранных дел А. К. Бентковскому от 3 марта 1908 г. // Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. ДП. 1908. Ед. хр. 3. Ч. 1. Л. 7.

и готовность в этом вопросе, к которому весь-ма несочувственно отнеслось большинство го-сударств, к коим императорское правительство обратилось с подобным же предложением»³⁸.

Следует отметить, что предпринимаемые российским правительством попытки включе-ния в экстрадиционные договоры норматив-ного положения, закреплявшего новый состав преступления, не были лишены основания, поскольку российскими органами политиче-ского сыска было установлено, что на терри-тории некоторых европейских стран русские революционеры-террористы занимались из-готовлением зажигательных бомб и разрыв-ных снарядов, которые впоследствии направ-лялись в Россию. Однако иногда информация подобного рода являлась недостоверной. Так, 31 октября 1909 г. директору Департамента по-лиции Н. П. Зуеву было доставлено донесение заведующего Заграничной агентурой № 543 «О результатах проверки сообщения об изо-бретении итальянскими анархистами новых разрывных снарядов», в котором отмечалось, что «сообщение о том, будто итальянские анархисты изобрели какие-то разрывные сна-ряды изумительной силы, представляется не-правдоподобным»³⁹.

Необходимо отметить, что в конце 1906 г. Министерство иностранных дел провело пере-говоры со всеми государствами, с которыми у России заключены конвенции о взаимной выдаче преступников, на предмет включения в их содержание дополнительных положений о выдаче лиц, виновных в незаконном изго-товлении, приобретении, хранении, ношении и сбыте взрывчатых веществ (предлагаемая правовая норма была сформулирована в соот-ветствии с положениями российского закона от 9 февраля 1906 г.). Из отношения товарища министра иностранных дел № 15932 к мини-стру внутренних дел от 20 ноября 1908 г. сле-дует, что по состоянию на конец 1908 г., за ис-ключением упомянутой выше Декларации со Швейцарией от 9 февраля 1908 г., только Да-ния дала согласие на закрепление подобных

дополнительных положений. Кроме того, рос-сийское правительство предприняло попытку включить в проект нового международного договора с Данией нормативное предписание, закреплявшее возможность выдачи политиче-ских преступников⁴⁰. Датское правительство исключило эту норму из проекта договора, а впоследствии отказалось от обмена довери-тельными нотами по данному вопросу.

В 1880 г. дело Л. Н. Гартмана сильнейшим образом всколыхнуло общественное мне-ние всей Европы. В ходе его рассмотрения французское правительство наотрез отказа-лось нарушать общепризнанное право на по-литическое убежище и не только не выдало Л. Н. Гартмана России, но даже освободило его из-под стражи. Однако буквально в течение нескольких лет Франция изменила отношение к экстрадиции политических преступников: уже в 1882 г. французское правительство выра-зило готовность заключить российско-француз-ский экстрадиционный договор и закрепить в нем нормативное положение, позволяющее считать политическое убийство общеуголов-ным преступлением⁴¹. Более того, французская сторона дала согласие на выдворение из стра-ны интересующих российское правительство политических эмигрантов, а также на оказа-ние любой помощи в вопросе наблюдения за российской эмиграцией. Кроме того, в ноябре 1882 г. руководству Департамента полиции от французских властей поступило предложение ознакомиться с делами о российских револю-ционерах, находившихся в производстве тай-ной полиции Франции, что имело большое зна-чение для организации работы по задержанию российских революционеров-террористов⁴². Теперь через российского генерального консу-ла французская полиция передавала Департа-менту полиции сведения, получаемые в ходе наблюдения за революционерами и членами террористических ячеек. Российский консул имел возможность присутствовать на допросах представителей российской эмиграции, требо-вать к ознакомлению составленные при этом

³⁸ Письмо директора Второго департамента Министерства иностранных дел № 2960 директору Департа-мента полиции М. И. Трусевичу // ГАРФ. Ф. ДП. 1908. Ед. хр. 3. Ч. 1. Л. 12.

³⁹ ГАРФ. Ф. ДП. 1909. Д. 152. Л. 423.

⁴⁰ Отношение товарища министра иностранных дел № 15932 к министру внутренних дел от 20 ноября 1908 г. // ГАРФ. Ф. ДП. 1908. Ед. хр. 3. Ч. 1. Л. 15—16.

⁴¹ Голубев Г. А. Международное сотрудничество России в сфере противодействия терроризму: последняя треть XIX — начало XX века : дис. ... канд. ист. наук. М., 2006. С. 51.

⁴² См.: Каторга и ссылка. 1927. № 2. С. 83.

протоколы и найденные вещественные доказательства⁴³. Налаживание контактов с французскими властями также способствовало созданию в короткие сроки Парижского бюро Заграничной агентуры Департамента полиции и выстраиванию агентурной работы во Франции и в других европейских странах на более высоком уровне.

В 1883 г. между Россией и Великобританией были начаты переговоры о заключении экстрадиционной конвенции, имевшие существенное значение в организации противодействия террористической угрозе: на территории Великобритании находились известные лидеры российских революционно-террористических организаций. В результате была подготовлена Конвенция о взаимной выдаче преступников, заключенная между Россией и Великобританией 12 ноября 1886 г., ратифицированная в Лондоне 21 января 1887 г.⁴⁴ Примечательно, что даже после длительных подготовительных мероприятий и переговоров эта Конвенция так и не приобрела правового положения, позволявших странам требовать выдачи лиц, обвиняемых в совершении террористических актов. Ни один из 27 составов преступлений, перечисленных в ст. 2 данной Конвенции, не подпадал под категорию политических, к которой в тот период относились преступления террористического характера. Более того, согласно ст. 6 Конвенции преступник не подлежал экстрадиции, если «преступление, по поводу которого заявлено требование о его выдаче, считается преступлением политическим или если он докажет, что требование о его выдаче вызвано в действительности намерением преследовать его или подвергнуть наказанию за преступление политического характера»⁴⁵.

Сравнительный анализ экстрадиционных правовых актов, заключенных Россией с другими государствами во второй половине XIX в., свидетельствует о том, что англо-российская конвенция относилась к числу актов, не предполагавших выдачу такого рода преступников. Великобритания являлась государством, впервые провозгласившим принцип невыдачи политических преступников. Более того,

к середине XIX в. именно в этой стране сложилась общественно-политическая позиция, согласно которой политические преступники не только не должны подлежать экстрадиции, но и должны наделяться со стороны государства пребывания правом на убежище. Вообще, законодательство практически всех европейских стран запрещало экстрадицию политических преступников, что находило отражение в соответствующих международных договорах. Нередко ранее выдававшая политических преступников Россия лишь после 1866 г., а именно с момента заключения первых конвенций с европейскими странами, стала отказываться от экстрадиции за совершение политических преступлений.

Таким образом, во второй половине XIX — начале XX в. Россия предприняла все возможные шаги для организации борьбы с террором не только на внутригосударственном, но и на международном уровне, пыталась наладить эффективную систему противодействия террористической угрозе. Более существенное значение приобрел институт экстрадиции как один из действенных способов борьбы с террором. При этом конвенции и соглашения, с одной стороны, объективировали процедуру выдачи преступников, с другой — представляли собой совокупность нормативных предписаний, принятых в разное время с учетом складывавшейся в тот момент политической конъюнктуры. Сравнительный анализ конвенций о взаимной выдаче преступников свидетельствует о применении так называемой «перечневой» системы закрепления в каждом договоре различного количества (от 7 до 27) составов преступлений, за совершение которых предусматривалась выдача. Независимо от того, что во второй половине XIX в. получили однозначное оформление многие общепризнанные нормы международного права, в конвенциях, хотя и нечасто, продолжал проследиваться индивидуальный подход к вопросу экстрадиции политических преступников. Процедурные аспекты выдачи могли также отличаться. Вместе с тем следует констатировать тот факт, что к началу XX в. в России при всех явных позитивных изменениях, произошедших

⁴³ См.: Гугасари Е. С. Межгосударственное сотрудничество в сфере противодействия терроризму: ретроспективный аспект // *Философия права*. 2012. № 6(55). С. 39—40.

⁴⁴ Собрание важнейших трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами (1774—1906). С. 474—480.

⁴⁵ Собрание важнейших трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами (1774—1906). С. 476.

в национальной правовой системе, при налаживании механизма международного сотрудничества с европейскими странами в сфере борьбы с анархистским террором, заключении

экстрадиционных договоров вопросы выдачи преступников оставались исключительно в уголовно-политической плоскости и носили субъективный характер.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Голубев Г. А. Международное сотрудничество России в сфере противодействия терроризму: последняя треть XIX — начало XX века : дис. ... канд. ист. наук. — М., 2006. — 190 с.
2. Гугасари Е. С. Межгосударственное сотрудничество в сфере противодействия терроризму: ретроспективный аспект // Философия права. — 2012. — № 6 (55). — С. 38—42.
3. Колотков М. Б. Терроризм и государство: технология конфликта : монография. — М., 2017. — 184 с.
4. Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов : в 2 т. / под ред. В. А. Томсинова. — М. : Зерцало, 2008. — Т. 2 — 251 с.
5. Нечаев и нечаевцы : сборник материалов / подгот. к печати В. И. Козьмин. — М. ; Л. : Соцэкгиз, 1931. — 221 с.
6. Никольский Д. П. О выдаче преступников по началам международного права. — СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1884. — 550 с.
7. Родионов К. С. Закон Российской империи 1911 года об экстрадиции // Государство и право. — 2003. — № 7. — С. 80—91.
8. Рябцева Е. В. Взаимосвязь международно-правовых и национальных норм в российском уголовном судопроизводстве // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 2. — С. 70—78.
9. Таганцев Н. С. Курс уголовного права. — СПб., 1902. — 1460 с.
10. Щеголев П. Е. Таинственный узник (М. С. Бейдеман) // Былое. — 1919. — № 14. — С. 152—208.

Материал поступил в редакцию 28 марта 2018 г.

COUNTER ACTION TO TERRORISM: HISTORICAL EXPERIENCE

KOROTKOV Mikhail Borisovich — PhD in Law, Senior Researcher of the Informational Analytical Center of the Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University
mkolotkov@yandex.ru
195251, Russia, Saint-Petersburg, ul. Polytechnicheskaya, d. 29

Abstract. The article is devoted to the institution of extradition of criminals in the Russian Empire in the second half of the 19th – early 20th centuries, which to that time had not yet found complete clearance in international law. The author researches the state of the Russian legislation, regulating the procedure of extradition. In the second half of the 19th century, unlike some European countries Russian legislation did not have provisions to regulate the procedure of extradition of criminals. Only with the adoption of the new Criminal Code in 1903 into national law, some norms, partly regulating this procedure, appeared in the national legislation. The basic extradition treaties concluded by Russia with the European countries in the second half of the 19th century are studied in the article. Since 1866, the Russian government has been quite active in concluding special conventions on extradition with European countries. Special attention is given to the analysis of the procedure for the extradition of political criminals. It is noted that the principle of non-extradition of political criminals was universally accepted, but it was very contentious and controversial for both criminal law experts and for international lawyers, especially in the 70s-90s of the 19th century, when many civilized countries faced the problem of combating terrorism. Legislation of almost all European countries banned the extradition of political criminals which was reflected in the relevant international treaties. Often Russia that previously extradited political criminals only after 1866, i.e. from the moment of the conclusion of the first cartel conventions with the European countries, began to refuse extradition for political offences. In terms of evaluation of anti-terrorist potential of extradition in the Russian Empire it is concluded that despite the fact that in the second half of the 19th century many common international law norms

were consolidated in conventions, it is possible to trace, albeit infrequently, an individual approach to the issue of extradition of political criminals.

Keywords: law, extradition, institute of extradition, political crimes, terror, terrorism, extradition process, international law, treaties, right to asylum.

REFERENCES

1. Golubev G.A. *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo Rossii v sfere protivodeystviya terrorizmu: poslednyaya tret' XIX-nachalo XX veka: Dis. ... kand. ist. nauk.* [International cooperation of Russia in the field of counter-terrorism: the last third of the 19th-beginning of the 20th century: PhD Thesis (Historical Sciences)]. Moscow, 2006. 190 p.
2. Gugasari E.S. *Mezhgosudarstvennoe sotrudnichestvo v sfere protivodeystviya terrorizmu: retrospektivnyy aspekt* [Inter-state cooperation in combating terrorism: retrospective aspect]. *Filosofiya prava* [Philosophy of law]. 2012. No. 6(55). Pp. 38—42.
3. *Katorga i ssylka* [Penal servitude and exile]. 1927. No. 2.
4. Kolotkov M.B. *Terrorizm i gosudarstvo: tekhnologiya konflikta: monografiya* [Terrorism and the State: technology of conflict: monograph]. Moscow, 2017. 184 p.
5. Martens F.F. *Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo tsivilizovannykh narodov: v 2 t.* [Modern international law of civilized nations. In 2 volumes]. Vol. 2. Tomsinov V.A. (ed.) M.: Zertsalo, 2008. 251 p.
6. *Nechaev i nechaevtsy: sbornik materialov* [Nechaev and Nechaevtsy: Collection of materials]. Prepared. to publishing by V.I. Kozmin. Tsentrarkhiv. Moscow, Leningrad: Sotsekgiz, 1931. 221 p.
7. Nikolskiy D.P. *O vydache prestupnikov po nachalam mezhdunarodnogo prava* [Extradition on the basis of international law]. St. Petersburg.: M.M. Stasyulevich Printing House, 1884. 550 p.
8. Rodionov K.S. *Zakon Rossiyskoy imperii 1911 goda ob ekstraditsii* [The law of the Russian Empire of 1911 on Extradition]. *Gosudarstvo i Pravo* [State and law]. 2003. No. 7. Pp. 80—91.
9. Ryabtseva E.V. *Vzaimosvyaz mezhdunarodnopravovykh i natsionalnykh norm v rossiyskom ugolovnom sudoproizvodstve* [The relationship between international and national legal norms in the Russian criminal trial]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual problems of Russian law]. 2016. No. 2. Pp. 70—78.
10. Tagantsev N.S. *Kurs ugolovnogo prava* [The course on criminal law]. St. Petersburg, 1902. 1460 p.
11. *Ugolovnoe ulozhenie 22 marta 1903 goda. S motivami, izvlechenymi iz obyasnitel'noy zapiski redaktsionnoy komissii, predstavleniya ministerstva yustitsii v gosudarstvennyy sovet i zhurnalov - osobogo soveshchaniya, osobogo prisutstviya departamentov i obshchego sobraniya gosudarstvennogo soveta* [Criminal Code of March 22, 1903. Motifs extracted from the explanatory notes of the drafting Committee, submissions of the Ministry of Justice to the Council of State and journals - the special meeting, the special presence of the departments and the General meeting of the State Council]. St.Petersburg: N.S. Tagantsev Edition, 1904. 1124 p.
12. Shchegolev P.E. *Tainstvennyy uznik (M.S. Beydeman)* [The mysterious prisoner (M.S. Beideman)]. *Byloe* [Bygone]. 1919. No. 14. P. 152-208.