УДК 343.851

Г. Б. Романовский
доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой уголовного права
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация

КОНСТИТУЦИЯ И «ЗАКОН КОССИГИ»: ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ В ИТАЛИИ[1]

Аннотация. В статье рассматриваются особенности противодействия террористическим угрозам в Италии во второй половине XX в. Отмечается, что Италия – государство, в котором долгое время активно действовали террористические группы разной идеологической направленности. В этой стране произошло громкое убийство видного общественно-политического деятеля Альдо Моро. Ответной реакцией на подобные действия стало принятие специального законодательного акта, расширяющего полномочия правоохранительных органов. Данный документ приобрел нарицательное название – Закон Коссиги, по имени его инициатора Франческо Маурицио Коссиги – председателя Совета министров Италии в 1979–1980 гг. Правила, принятые в нем, неоднократно подвергались критике, но не были признаны неконституционными официальными судебными инстанциями. Многие отмечают, что именно данный чрезвычайный закон позволил Италии сформировать эффективную правовую основу противодействия терроризму.

Ключевые слова: терроризм, борьба, противодействие, Италия, Закон Коссиги, права человека.

G. B. Romanovsky
Doctor of law, professor
Head of department of Criminal Law
Penza State University, Penza, the Russian Federation

THE CONSTITUTION AND THE "LAW OF CASSIGI": THE EXPERIENCE OF COUNTERING TERRORISM IN ITALY

Abstract. The article discusses the features of countering terrorist threats in Italy in the second half of the twentieth century. It is noted that Italy is a state in which terrorist groups of different ideological orientation have been active for a long time. In this country, there was a loud murder of a prominent social and political leader Aldo Moro. The response to such actions was the adoption of a special legislative act expanding the powers of law enforcement agencies. This document has acquired the nominal name - the Law of Cossiga, on behalf of its initiator Francesco Maurizio Cossiga - Chairman of the Council of Ministers of Italy in 1979-1980. The rules adopted in it were repeatedly criticized, but were not recognized as unconstitutional by official judicial instances. Many say that it was this emergency law that allowed Italy to form an effective legal basis for countering terrorism.

Key words: terrorism, struggle, counteraction, Italy, Cossiga Law, human rights.

Противодействие терроризму – глобальная задача практически каждого государства. Для России борьба с этим злом также не уходит на второй план в деятельности органов государственной власти, юридической основой которой является Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Несмотря на определенные успехи (в России большинство террористических атак предотвращается на стадии подготовки), обращение к зарубежному опыту всегда

[1] Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17-03-00071-ОГОН.

имеет свой положительный результат. Во-первых, компаративистика позволяет сформулировать уже апробированные предложения по совершенствованию национального законодательства. Во-вторых, зарубежное законодательство – это определенный «супермаркет», где лежат готовые предложения. Надо только уметь выбирать. В-третьих, зарубежный опыт уже являлся предметом общественного обсуждения, что предопределяет вектор дискуссий, которые могут возникнуть при внедрении данных новелл в российское законодательство. Это позволяет спрогнозировать те претензии, которые могут быть сформулированы оппонентами, а значит, и те ответы, которые уже были систематизированы при состоявшейся критике.

Следуя указанным предпосылкам, необходимо обратиться к опыту Италии по нескольким причинам. Во-первых, Италия еще в середине прошлого столетия столкнулась с серьезной проблемой терроризма. Пожалуй, это единственная европейская страна, в которой в это время был захвачен террористами (а впоследствии убит) руководитель партии Альдо Моро. Во-вторых, в Италии на протяжении многих лет совершенствовалось законодательство о противодействии террористическим угрозам. В-третьих, несмотря на масштабные акты террора, прокатившиеся по всем странам Западной Европы (Франция, Бельгия, Испания, Великобритания и др.), Италия до сих пор остается «островком спокойствия».

Следствием усиления активности террористических организаций и убийства видного политика Альдо Моро стало принятие Декрета от 15 декабря 1979 г. № 625 «Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica» [9], получившего название в политических кругах Италии как «Закон Коссиги» (Legge Cossiga). Нормативный акт приобрел название благодаря его инициатору – Франческо Маурицио Коссиги – председателю Совета министров Италии в 1979-1980 гг. После своего принятия практически сразу он был скорректирован Законом от 6 февраля 1980 г. № 15 [5].

Несколько слов об авторе закона. Ф. Коссига – известный государственный деятель Италии (родился 26 июля 1928 г., умер 17 августа 2010 г.), с 1985 по 1992 гг. был президентом страны, впоследствии – почетный сенатор, почетный Президент Италии. По профессии – юрист, увлекался конституционным правом, в его биографии – опыт преподавательской работы на кафедре конституционного права юридического факультета университета Сассари (1954–1970 гг.). Забежим немного вперед. В июне 2002 г. Ф. Коссига попытался уйти в отставку с должности почетного сенатора. В своей «последней речи», как представил Ф. Коссига, он отметил, что имеет «глубокое чувство вины» за участие в превращении судей и прокуроров в «аятоллы светской религии судебной власти». Ф. Коссига дополнил, что он имел непосредственное отношение к созданию «Большого Уха» Италии, где есть небольшое аристократическое меньшинство слушателей и большинство подслушиваемых. Его заявление Сенат Италии не поддержал [6].

Данный документ действует по настоящее время. Он является предметом ожесточенной критики. Его сторонники указывают на его эффективность в сдерживании террористических угроз. Противники апеллируют к конституционным ценностям, считая его первым значимым опытом попирания основных прав, провозглашенных Конституцией Итальянской Республики. Обратимся к его основным положениям и тем моментам, которые оспариваются на основе базовых конституционных требований.

В первую очередь, Закон дополнил Уголовный кодекс Италии новой статьей – 270 bis, предусматривающей ответственность за организацию ассоциаций, имеющих террористические цели или подрыв демократического устройства в виде лишения свободы сроком от 7 до 15 лет. Во-вторых, ужесточались правила задержания подозреваемых в совершении преступлений террористического характера. Устанавливался запрет на отпуск под залог. В-третьих, «Закон Коссиги» создал специальные тюрьмы для лиц, осужденных за преступления террористического характера. Кстати, позже итальянское законодательство было ужесточено: оно

позволило вводить полную изоляцию лиц, осужденных за террористические преступления и участие в мафиозных организациях [3]. В-четвертых, вводилось административное задержание (на срок до 96 ч.) для проведения обыска и допроса с обязательным уведомлением прокурора. В-пятых, закреплялась специальная программа смягчения наказания для членов террористических организаций, соглашающихся дать показания против других террористов. Это создавало основу для внесения раскола в ряды преступников.

Закону была придана обратная сила. Статья 11 позволила распространить его правила на уже идущие процессы против террористов.

«Закон Коссиги» по настоящее время подвергается жесткой критике, его положения многими правозащитниками объявляются не соответствующими Конституции Италии. Здесь следует сделать несколько замечаний об истории данного государства. Нельзя забывать, что Италия была родиной фашизма. В период правления Муссолини большинство демократических ценностей было отвергнуто. Это наложило отпечаток на содержание Конституции Италии, в первой статье которой провозглашается демократическое государство. Из 139 статей 54 посвящены институту прав человека. Статья 2 (размещена в разделе «Основные принципы») предусматривает: «Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека – как отдельной личности, так и в социальных образованиях, в которых проявляется эта личность, и требует выполнения неотъемлемых обязанностей, вытекающих из политической, экономической и социальной солидарности» [8]. Статья 3 закрепляет обязательства государства в отношении граждан: «Задача Республики – устранять препятствия экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны».

Правило 96 ч. (которое использовалось в «Законе Коссиги») отражено в ст. 3 Конституции Италии, закрепляющей свободу личности и ограничение свободы (задержание, обыск и т.д.), в которой имеется специальная оговорка: «В исключительных, вызываемых необходимостью и срочностью случаях, точно указанных в законе, органы государственной безопасности могут применять временные меры, о которых должно быть в течение сорока восьми часов доведено до сведения судебной власти; если последняя не утвердит эти меры в течение следующих сорока восьми часов, то они считаются отмененными и утратившими силу». Обратим внимание, что конституционное правило предусматривает уведомление судебной власти, которая должна выдать соответствующую санкцию. Оно получило своеобразное уточнение в «Законе Коссиги», но не было исправлено в последующей деятельности правоохранительных органов.

Статья 25 Конституции Италии вводит запрет на придание закону обратной силы: «Никто не может быть наказан иначе как на основании закона, вступившего в силу до совершения деяния». Аналогичное правило есть и в Конституции России. В то же время «Закон Коссиги» вводил ряд уголовно-процессуальных правил, которые не касались введения ответственности. Эта особенность, по мнению разработчиков, снимала обвинение в его неконституционности. Статья 4 Уголовно-процессуального кодекса РФ закрепляет: «При производстве по уголовному делу применяется уголовно-процессуальный закон, действующий во время производства соответствующего процессуального действия или принятия процессуального решения, если иное не установлено настоящим Кодексом». Это позволяет российским ученым четко заявлять, что уголовно-процессуальный закон обратной силы не имеет. Так, в одном из комментариев к УПК РФ отмечается: «Если соответствующий вопрос разрешен на основе действующего на тот день уголовно-процессуального закона, который впоследствии подвергся изменению и (или) дополнению, такой вопрос пересмотру на новой процессуальной основе не подлежит независимо от того, кому и какие – благоприятные или, наоборот, неблагоприятные – последствия сулит

пересмотр (если, конечно, он не диктуется имеющими обратную силу изменениями в уголовном законодательстве)» [1]. А.В. Смирнов выделяет: «Уголовно-процессуальный закон не имеет обратной силы – даже в случае, если он устанавливает правила, более благоприятные для тех или иных участников судопроизводства. Иначе говоря, уже совершенные по делу процессуальные действия не переделываются под новый закон, т.е. поворот процесса невозможен. Это объясняется главным образом тем, что при повороте процесса было бы практически невозможно заново собрать многие доказательства и произвести некоторые важные процессуальные действия» [4, с. 37].

Статья 270 bis Уголовного кодекса Италии установила ответственность за участие в террористической организации, но включив в состав преступления емкое дополнение – «участие в организации, ставящей цель подрыв демократического устройства», что оценивалось многими как способ воздействия на политических противников. Особенно жестко с критикой выступали представители социалистических партий. Одновременно наказание за совершенное преступление при доказанности его террористических целей автоматически двукратно увеличивает наказание. Подобная особенность присутствует во многих зарубежных уголовных законах, не вводящих дополнительные составы как «терроризм» или «террористический акт», а использующих цель совершения деяния как квалифицирующий признак при вынесении наказания.

Статья 27 Конституции Италии предусматривает: «Уголовная ответственность имеет личный характер». По мнению представителей левых партий, статья 270 bis УК Италии отрицает принцип личной ответственности, поскольку устанавливает ее за состояние в той или иной организации, несмотря на то, что сам гражданин может не принимать прямого участия в каких-то экстремистских (или террористических) акциях. Несмотря на фигурирование данного обвинения в различных отчетах правозащитных организаций (в частности в документах «Международной амнистии»), статья Уголовного кодекса не отменена и считается эффективным средством противодействия терроризму. Противники закона настаивают, что подобные правила позволяют проводить инквизиционные меры в отношении любого гражданина по надуманному поводу и по простому доносу, даже не имеющему под собой фактических оснований. Кроме того, критиковалась и поощрительная норма о смягчении ответственности при согласии сотрудничать со следствием. Получалось, что отъявленный террорист мог ограничиться наказанием в виде 12 лет лишения свободы, если бы он выдал своих подельников, которые сами не принимали непосредственное участие в террористической акции [7].

В целях создания эффективной системы противодействия терроризму в уголовное законодательство было включено правило о приоритете отягчающего обстоятельства преступления, если оно совершено в террористических целях. Это означает, что любые обстоятельства, смягчающие вину, не применяются при рассмотрении судом подобных дел. Вводится принцип «абсолютного распространения», направленный на ужесточение наказания. Данное правило неоднократно оспаривалось в судебных инстанциях на предмет неконституционности. В соответствии со ст. 3 Конституции Италии все граждане имеют одинаковое общественное достоинство и равны перед законом без различия пола, расы, языка, религии, политических убеждений, личного и социального положения. Принцип недискриминации должен препятствовать судьям выносить одинаковое наказание всем лицам, обвиняемым в террористических преступлениях. Данный посыл был использован при подаче обращения в Конституционный Суд Италии, но он не был поддержан в середине 80-х гг. XX в. [11].

«Закон Коссиги» не был однозначно воспринят в Западной Европе. Во Франции такое чрезвычайное законодательство (и последующее ужесточение антитеррористических мер) было оценено как антидемократическое. Миттеран, будучи Президентом Франции, провозгласил специальную доктрину, благодаря

которой многие итальянские террористы укрывались в соседнем государстве и не опасались выдачи на родину. В Италии была создана специальная ассоциация жертв террористических актов, которая неоднократно обращалась во французские официальные власти с просьбой помочь осуществлению правосудию и в преследовании террористов. Однако до смены лидера подобные попытки не увенчивались успехом. В самой Италии многие считают «Закон Коссиги» началом введения чрезвычайных законов, ограничивающих демократические институты, а также предвестником тех мер, которые стали распространяться в США и Европе после 11 сентября 2001 г. [10]. Схожесть ряда положений Патриотического акта, принятого в США в 2001 г., с итальянским чрезвычайным законодательством отмечалась некоторыми исследователями [2].

Несмотря на неоднозначность оценки, «Закон Коссиги» признан как один из самых эффективных средств противостояния террористическим угрозам. Даже сейчас в условиях усиления преступных организаций показательно, что в Италии за прошедшие два десятилетия не было не реализовано ни одного громкого террористического акта, подобным тем, которые происходили во Франции, Испании, Великобритании. Кроме того, обвинения в неконституционности ряда положений так и не были подтверждены официальными судебными инстанциями.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Безлепкин Б.Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Б.Т. Безлепкин. — М. : Проспект, 2017. — 608 с.

2. Романовская О.В. Акт о патриотизме: ограничения права на неприкосновенность частной жизни в США в целях противодействия терроризму / О.В. Романовская // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2017. — Т. 5, № 2. — С. 10–16 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/romanovskaya_ov_17_2_02.pdf /(дата обращения: 15.01.2019).

3. Романовская О.В. Право на уважение семейной жизни граждан, находящихся в местах лишения свободы (практика Европейского Суда по правам человека) // Семейное и жилищное право. — 2015. — № 5. — С. 19–22.

4. Смирнов А.В. Уголовный процесс: учебник / А.В. Смирнов, К.Б. Калиновский; под общ. ред. А.В. Смирнова. — М. : КНОРУС, 2008. — 704 с.

5. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine [Electronic resource] — Mode of access: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/46/zn81_03_009.html (accessed 15.01.2019).

6. Il Senato vota contro le dimissioni di Cossiga // La Repubblica. 2002. 19 giugno [Electronic resource] — Mode of access: http://www.repubblica.it/online/politica/dimissioni/senato/senato.html (accessed 15.01.2019).

7. La «Legge Cossiga» sull'ordine pubblico [Electronic resource] — Mode of access: http://www.il-margine.it/content/download/2352/18745/file/img340.pdf (accessed 15.01.2019).

8. Legge Cossiga e altre nefandezze [Electronic resource] — Mode of access: https://www.inventati.org/reati_associativi/testi raccolti/015.html (accessed 15.01.2019).

9. Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica [Electronic resource] — Mode of access: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/46/zn81_03_003.html (accessed 15.01.2019).

10. Pelliccetti R. Per combattere i jihadisti ci servono leggi speciali [Electronic resource] — Mode of access: http://www.ilgiornale.it/news/politica/combattere-i-jihadisti-ci-servono-leggi-speciali-1290753.html (accessed 15.01.2019).

11. Rodota C. E' Incostituzionale la Legge Cossiga? // La Repubblica. 1984. 12 dicembre [Electronic resource] — Mode of access: http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1984/12/12/incostituzionale-la-legge-cossiga.html (accessed 15.01.2019).

REFERENCES

1. Bezlepkin B. T. *Kommentarii k Ugolovno-protsessual'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)* [Comment on the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation (itemized)]. Moscow, Prospekt, 2017, 608 p.

2. Romanovskaya O. V. The patriot act: restrictions on the right to privacy in the us in order to counter terrorism. *Elektronnyi nauchnyi zhurnal «Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo»* = *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2017, vol. 5, no. 2, pp. 10-16 (in Russian). Available at: https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ruromanovskaya_ov_17_2_02.pdf (accessed 15.01.2019).

3. Romanovskaya O. V. The right to respect for family life of persons deprived of liberty (practice of the European Court of Human Rights). Semeinoe i zhilishchnoe pravo = Family and Housing Law, 2015, no. 5, pp. 19-22 (in Russian).

4. Smirnov A. V. (ed.), Kalinovskii K. B. *Ugolovnyi protsess: uchebnik* [Criminal proceedings: textbook]. Moscow, KNORUS Publ., 2008, 704 p.

5. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine.* Available at: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/46/zn81_03_009.html (accessed 15.01.2019).

6. Il Senato vota contro le dimissioni di Cossiga. *La Repubblica*, 2002, 19 giugno. Available at: http://www.repubblica.it/online/politica/dimissioni/senato/senato.html (accessed 15.01.2019).

7. *La «Legge Cossiga» sull'ordine pubblico.* Available at: http://www.il-margine.it/content/download/2352/18745/file/img340.pdf (accessed 15.01.2019).

8. *Legge Cossiga e altre nefandezze.* Available at: https://www.inventati.org/reati_ssociative/testi raccolti/015.html (accessed 15.01.2019).

9. *Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica.* Available at: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/46/zn81_03_003.html (accessed 15.01.2019).

10. Pelliccetti R. *Per combattere i jihadisti ci servono leggi.* Available at: http://www.ilgiornale.it/news/politica/combattere-i-jihadisti-ci-servono-leggi-speciali-1290753.html (accessed 15.01.2019).

11. Rodota C. E' Incostituzionale la Legge Cossiga? *La Repubblica*, 1984, 12 dicembre. Available at: http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1984/12/12/incostituzionale-la-legge-cossiga.html (accessed 15.01.2019).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Романовский Георгий Борисович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: vlad93@sura.ru.

AUTHOR

Romanovsky Georgy Borisovich — Doctor of law, professor, head of department of Criminal Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: vlad93@sura.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Романовский Г.Б. Конституция и «Закон Коссиги»: опыт противодействия терроризму в Италии / Г.Б. Романовский // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2019. — Т. 7, № 1 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://esj.pnzgu.ru.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Romanovsky G. B. The Constitution and the "Law of Cassigi": the experience of countering terrorism in Italy. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2019, vol. 7, no. 1, available at: http://esj.pnzgu.ru (In Russian).