

Меры по ликвидации международного терроризма

История понятия

Терроризм имеет множество толкований, являясь при этом довольно сложным предметом для разработки его общепринятого определения. Разработка такого определения является первостепенной задачей, необходимой для создания договорного механизма на общепризнанной международно-правовой основе, как одного из первых шагов в деле эффективной коллективной борьбы с подобного рода преступлениями.

Терроризм имеет глубокие исторические корни. Слово «террор» происходит от латинского «terror» - страх, ужас («terroris» - лицо, предмет, внушающее ужас). Аналогичное значение имеют английское слово «terror» и французское «terreur». Понятие террора использовал еще Аристотель для обозначения особого типа ужаса, который овладевал зрителями трагедии в греческом театре¹. Так, например, характерной иллюстрацией террористической деятельности являются действия активистов секты zelотов, направленные против римского владычества в Иудее и относящиеся ко второй половине I века до н.э. Члены этой еврейской секты использовали в качестве оружия своей борьбы кинжал сика. Неожиданно возникая из толпы на рыночной площади, они наносили разящий удар своему врагу, после чего растворялись среди торговцев и горожан. Примечательно, что уже тогда «пионеры терроризма» весьма широко трактовали образ врага. Им мог оказаться не только римский легионер-оккупант. Жертвами zelотов становились и евреи, обвиненные сектой в предательстве, и приговоренные к смерти. Уже в те времена важным признаком терроризма была его публичность. Совершая столь дерзкие убийства, секта не только казнила своих врагов, но и бросала вызов римлянам и сотрудничавшим с ними местным жителям. Террористическая деятельность zelотов представляла цель устрашения римлян, которое должно было способствовать освобождению от иностранного ига².

По мере возникновения, формирования и становления идеологических воззрений, не связанных с религией, получили развитие новые формы терроризма, в частности революционный террор, начало которому было положено в годы Великой французской революции 1789-1794. Слово «терроризм» стало определяться как «правление ужаса», то есть приобрело далее значение системы правления, основанной на страхе: «Для завоевания или удержания власти путем устрашения общества необходимо создать обстановку массовой истерии»³. Террор был возведен в разряд исторически необходимой и даже оправдываемой высокими задачами революции меры, призванной содействовать изменению общества и стать залогом становления демократии в эпоху социальных потрясений. Вдохновителем, идеологом и руководителем революционного террора во Франции стал Максимилиан Робеспьер,

возглавивший якобинскую диктатуру, карательная деятельность которой стала классическим примером террора, проводимого государством. Террор был призван стать инструментом построения свободного, справедливого общества. Вместе с тем Робеспьер не исключал необходимость террора и в условиях будущего республиканско-конституционного государства. «Комитет общественной безопасности» и революционный трибунал брали на себя право вершить правосудие. Тем самым сформировалась система правосудия, в основу которой была положена идея неизбежности чрезвычайных мер по защите революционных завоеваний. Закономерным итогом кровавой тактики насаждения «светлого будущего», унесшей жизни 40 тысяч казненных французов, стало «поглощение» террором самого Робеспьера и его ближайших сподвижников⁴.

Со второй половины XIX века террористические акции начинают приобретать систематический характер. В разных странах этот процесс развивался по-разному, но в целом можно выделить несколько основных течений, характерных для этого периода. В России, вплоть до начала XX века революционеры боролись за свержение самодержавия. Одним из наиболее ярких проявлений этой борьбы в ряду многочисленных террористических течений того периода является «Народная воля», действовавшая с января 1878 по март 1881 гг. Следующая волна борьбы с самодержавием была представлена в деятельности эсеров, которая началась с 1902 году, когда они совершили три крупных убийства. Таким образом, можно сказать, что к 1911 году индивидуальный террор в России практически прекратился. Последняя же третья волна терроризма была довольно короткой и наступила после захвата власти большевиками. Она была отчасти направлена против большевистских руководителей, а частично против германских дипломатов и военных для того, чтобы сорвать мирные переговоры России и Германии.

Для конца XIX века и начала XX характерны многочисленные покушения на европейских и американских политических лидеров, в числе которых американские президенты Мак-Кинли, Гарфилд, Бисмарк, германский канцлер, а также многие другие. Стоит заметить, что в большинстве случаев убийцами являлись анархисты.

До первой мировой войны терроризм понимался как метод, к которому часто прибегали левые движения, а его зачастую ярко выраженный индивидуалистический характер просто игнорировался. Что же касается террористических течений, которые присутствовали в России на тот момент, то «Черная сотня» основной целью своей борьбы ставила борьбу с революцией, то есть она была исключительно «право» - направлена. Хотя это и не помешало ей позже заявить о несостоятельности правительства после того, как в стране пошли разговоры о перераспределении земли и сокращении рабочего дня⁵.

Уже после первой мировой войны правые и сепаратистски настроенные течения стали оказывать поддержку террористическим организациям. Для

систематического терроризма 20-х годов было характерно культивирование на периферии многочисленных фашистских движений, а также движений, предшествовавших им.

Затем наступает время массовых политических партий разной направленности, что сопровождается перерастанием анархизма в стадию индивидуального террора. Этот период можно охарактеризовать такими громкими убийствами, как: убийство Розы Люксембург и Карла Либкнехта, Ратенау, югославского короля Александра и французского премьера Барту, убийство которого вызвало вмешательство Лиги Наций, так как носило международный характер, и в нём были замешаны четыре правительства⁶. После этого Лига Наций вынесла ряд резолюций, а также основала несколько комиссий по борьбе с проявлением международного терроризма, но никаких серьёзных результатов это не принесло по причине слабой заинтересованности некоторых стран – членов данной организации в серьёзной борьбе против терроризма. Стоит заметить, что пришедшая на смену Лиге наций ООН, столкнулась с подобной же проблемой.

К 70-м годам XX века этот термин «терроризм» приобрел универсальное значение и сейчас используется для обозначения мотивированного насилия со стороны «слабого», оппозиции – и с политическими целями.

Черты и направления, которые приобрел терроризм как явление в ходе своего продолжительного развития, выражаются и модифицируются сегодня в его современном качестве «международного терроризма». Называться «международным» он стал после окончания «холодной войны», когда встал в один ряд с наиболее острыми глобальными проблемами⁷.

Терроризм на современном этапе развития претерпевает определённого рода видоизменения, его транснациональный характер обуславливается процессами глобализации, то есть «он представляет собой системный вызов мироустройству, в котором обеспечение безопасности все ещё продолжает, в основном, оставаться функцией отдельных государств» в условиях распространения ОМУ, тесно переплетаясь с разного рода «дезорганизирующими факторами, способствующими уничтожению и деградации человеческих ресурсов»⁸.

Исходя из вышесказанного, можно констатировать, что глобализация терроризма является на сегодняшний день неотъемлемой его чертой. На основе чего появляются разнообразные концепции, отождествляющие терроризм с войной, где в большинстве случаев именно «исламский интернационал» стал восприниматься в качестве противника номер один. Началом же этому послужили террористические атаки в Нью – Йорке и Вашингтоне, а теракт 11 сентября 2001 года стал своеобразным переломным моментом, после которого действия террористических организаций стали пониматься как Четвертая мировая война, и США официально объявили глобальную войну терроризму. Как пишет в своей статье Л. Ричардсон: «реакция правительства США на

события 11 сентября была в высшей степени традиционной: оно объявило войну»⁹. Также существует мнение, что терроризм является преддверием новой мировой войны, стороны которой сегодня начинают обозначаться в лице США и Ирана. Но ввиду того, что эти страны достаточно удалены друг от друга и не имеют общих границ, для ведения войны, как указывает в своей статье А. Кустарёв, остаются два варианта: так называемая «война чужими руками» и десантно-диверсионная война, которая технически неотличима от терроризма¹⁰.

Определение международного терроризма

В международном праве до настоящего времени нет единого определения терроризма, которое устраивало бы всех, все страны и всех участников международных отношений.

В сборнике статей «Международный терроризм и всемирная безопасность», подготовленном учеными различных стран, под терроризмом понимаются: угроза насилия, индивидуальные акты насилия или кампания насилия, ставящие своей целью в первую очередь внушить страх – терроризировать¹¹.

При разработке ежегодных докладов о терроризме госдепартамент США исходит из определения понятия «терроризм», выработанного ЦРУ в начале 1980-х годов, согласно которому «терроризм – это угроза применения или применение насилия в политических целях отдельными лицами или группами лиц, действующими за или против существующего в данной стране правительства, когда такие действия направлены на то, чтобы нанести удар или запугать более многочисленную группу, чем непосредственная жертва, в отношении которой применяется насилие»¹².

ФБР рассматривает террористический инцидент «как акт насилия или другой опасный для человеческой жизни акт, нарушающий уголовные законы Соединенных Штатов или любого другого государства и направленный на устрашение или оказание давления на правительства, гражданское население или его часть, ради осуществления политических или социальных целей»¹³.

Комитет ООН по предупреждению преступности и борьбе с ней в 1990 году предложил разработать перечень, в котором будут представлены конкретные виды деятельности, квалифицируемые международным сообществом как террористические. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, в 2002 подчеркнул многоаспектный характер терроризма: «Терроризм - глобальная угроза с глобальными эффектами...его последствия затрагивают каждый аспект деятельности ООН – от развития до мира, прав человека и руководства закона.

Одной из первых международных организаций, квалифицировавших терроризм в качестве угрозы общемирового масштаба, является ШОС, антитеррористическая деятельность которой выстраивается на основе

Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 года. В данной конвенции определение понятия «терроризм» дано в двух частях, в первой из которых оно звучит следующим образом: «Какое-либо деяние, признаваемое как преступление в одном из договоров, перечисленных в Приложении к настоящей Конвенции»¹⁴. Это, в свою очередь, подчеркивает, что четкого определения понятия «терроризм» пока не существует, и в современных международных документах практикуется употребление отсылочных норм. Во второй части конвенции определение терроризма уточняется: «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».

Анализируя точки зрения наиболее известных исследователей, можно выделить следующие черты терроризма: это система насильственных действий, не связанных с вооруженной конфронтацией с правительственными силами, для достижения определенных целей (политических, этнических, религиозных), отражающих интересы достаточно узкой группировки, а не всего общества, через создание определенного социально-психологического климата путем устрашения населения, дестабилизации обстановки, нарушения общественной безопасности.

Терроризм связан с осуществлением актов насилия направленных на устрашение более широкого круга лиц, чем непосредственные жертвы нападения. Анализ зарубежных изданий по рассматриваемой проблеме свидетельствует о совпадении мнений ученых в отношении, следующих признаков терроризма: терроризм заключается в использовании крайних форм насилия или угрозы таким насилием; цели террористических акций выходят за пределы причиняемого им разрушения, причинения телесных повреждений, смерти; цели актов терроризма достигаются путем психологического воздействия на лиц, не являющимися непосредственными жертвами насилия; жертвы терроризма избираются больше по их символическому, чем действительному значению.

Сложившиеся определения международного терроризма не дают полного и четкого представления о нем как о преступном деянии лица (группы лиц), специфическим образом затрагивающем межгосударственные отношения. Неудачные попытки разработать приемлемые для всех государств определения международного терроризма привели к появлению различных мнений. Некоторые специалисты считают, что из-за отсутствия перспектив выработки общепринятого определения не следует стремиться к решению этой задачи; необходимо ограничиться договоренностью о совместной работе с конкретными лицами преступных деяний. Но многие исследователи признают, что эффективное всестороннее сотрудничество государств в этой области возможно лишь при условии договоренности в отношении развернутого определения

терроризма. Данная точка зрения нашла отражение в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, в которой указывается на то, что эффективность борьбы против терроризма могла бы быть повышена путем выработки общепринятого определения международного терроризма.

Вместе с тем отсутствие общепринятого определения международного терроризма приводит к тому, что одни и те же насильственные акции могут оцениваться одними государствами как террористические, а другими как осуществляемая в соответствии с международным правом защита национального суверенитета. В связи с этим появляется так называемый «двойной стандарт», при которых оценка насильственных действий часто зависит от политических симпатий, религиозных убеждений или национальной принадлежности.

Международное сотрудничество по борьбе с терроризмом

С выходом международного терроризма за пределы национальных границ противодействие ему только национальными силами, какой бы мощью не обладало отдельно взятое государство, становится малопродуктивным. Объединение усилий различных государств и их компетентных органов в противодействии терроризму требует преодоления определенных барьеров, стоящих на этом пути и связанных с различием государственных интересов и особенностями национальных правовых систем.

По всему миру ряд международных организаций занимаются контртеррористической деятельностью, например, в Америке: ОАГ, МЕРКОСУР; в Азии: СААРК, АСЕАН, ШОС, АТЭС; в Европе: ЕС, СЕ, ОБСЕ, ОЧЭС, СНГ, ГУАМ, ОДКБ, ОЦАС; на Ближнем Востоке: ЛАГ, Организация «Исламская конференция», ССАГПЗ; В Африке: АС, Экономическое сообщество западноафриканских государств; и другие¹⁷.

В НАТО при штабе верховного главнокомандующего функционирует координирующая группа по борьбе с терроризмом, в рамках которой разработан комплекс мер по защите наиболее уязвимых объектов от экстремистских проявлений. Проблемы противодействия терроризму обсуждаются на ежегодных сессиях НАТО. По итогам обсуждений, как правило, принимаются заявления или декларации общего характера. В рамках Совета Россия – НАТО реализуется План действий по борьбе с терроризмом, принятый в конце 2004 года¹⁸. В качестве приоритетов на этом направлении рассматриваются обмен информацией и передовым опытом, учения и тренировки антитеррористических подразделений, укрепление безопасности воздушного и морского транспорта, метрополитена, других критически важных объектов.

В последние десятилетия все большее значение борьбе с международным терроризмом стали уделять на встречах в верхах «Группы семи», а затем –

«Группы восьми» ведущих стран мира, где на разных уровнях обсуждаются вопросы стратегии и тактики борьбы с международным терроризмом. Принимаемые на встречах глав государств, министров иностранных дел, внутренних дел, юстиции, финансов и их экспертов решения реализуются через внутригосударственные, а также международные механизмы, участниками которых являются эти государства. Правовой основой деятельности являются поручения глав государств.

Международная организация уголовной полиции (Интерпол) стала играть определенную роль в борьбе с терроризмом еще в период с 1926 по 1938 год, особенно после того, как на ежегодном собрании членов организации было принято решение о постановке на картотечный учет всех «особо опасных лиц». После терактов 11 сентября 2001 года в Интерполе был создан Командно-координационный центр, который занимается сбором сведений о террористических организациях и террористах²⁰. Ведется база образцов поддельных и украденных паспортов и других документов, используемых террористами, и составляются списки физических и юридических лиц, причастных к террористической деятельности. Наряду с уведомлениями о розыске по всему миру лиц, подозреваемых в терроризме, Интерпол распространяет информацию об установленных членах террористических организаций, которая рассылается круглосуточно по электронной почте всем заинтересованным организациям. Действует система регистрации происшествий с взрывчатыми веществами, угоном самолетов, способов совершения террористических актов, используемых средств совершения террористических актов и идентификацией людей, погибших при террористических актах. В связи с этим взаимодействие с Интерполом имеет важное практическое значение.

В основе специализированного сотрудничества государств и взаимодействия их компетентных органов в области противодействия терроризму, лежит обширный общий, постоянно совершенствующийся договорно-правовой фундамент.

В ЕС решение о налаживании взаимодействия компетентных органов по вопросам борьбы с терроризмом и организованной преступностью было принято в 1967 году. В 1976 году была создана система TREVI – координационный орган по борьбе с терроризмом, радикальным экстремизмом и международным насилием²¹. Первоначально в задачу TREVI входили оказание консультативной помощи и обмен информацией между национальными правоохранительными органами, а также специальными службами по вопросам борьбы с организованной преступностью и терроризмом, взаимодействия в обеспечении безопасности полетов гражданской авиации, объектов ядерной энергетики, транспортировки ядерного топлива и радиоактивных отходов, нейтрализации террористических актов и др.

В соответствии с Договором о Европейском союзе 1992 года было предусмотрено создание в структуре ЕС нового, более совершенного механизма

взаимодействия компетентных органов, подотчетных ЕС: Совет министров внутренних дел и юстиции, Комитет постоянных представителей, Комитет К-4 и его рабочие группы. А в 2001 году создана «Многопрофильная группа» по международным действиям против терроризма.

Страны АСЕАН, отвечая на вызов терроризма, в 2001 году приняли Декларацию о совместных действиях по противодействию терроризма. Позднее руководители военных разведок стран АСЕАН договорились об активизации взаимодействия между специальными службами путем проведения регулярных консультаций руководителей специальных служб, а также обмена разведывательной информацией, согласованием совместных мер по борьбе с организованной преступностью и терроризмом.

Конвенция о предотвращении терроризма и борьбе с ним Организации африканского единства предусматривает сотрудничество государств-участников по широкому кругу вопросов, включая обмен информацией; проведение расследований, арест подозреваемых в причастности к террористическому акту; проведение научных исследований в области борьбы с террористическими актами, обмен результатами экспертиз в целях контроля над террористическими актами; экстрадицию лиц, обвиняемых или осужденных в причастности к совершению террористического акта; оказание правовой помощи²². При этом государства-участники обязуются уважать конфиденциальность информационного обмена и не предоставлять полученную информацию третьей стороне без согласования со страной-держателем этой информации.

Следует отметить, что терроризм, сепаратизм и экстремизм имеют много общего, поэтому борьба с каждым из этих явлений в отдельности вряд ли обречена на удачу. Впервые об этом задумались в рамках Шанхайской организации сотрудничества при разработке Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом²³. Конвенция отличается от других подобных региональных соглашений тем, что в ней детально прописывается механизм взаимодействия. Так, центральным компетентным органам было предоставлено право создавать линии экстренной связи и проводить очередные или внеочередные встречи, а также заключать между собой соглашения, более детально регламентирующие порядок исполнения Конвенции. Каждая сторона обеспечивает конфиденциальность полученной информации и документов, если они носят закрытый характер или передающая сторона считает их разглашение нежелательным. Степень закрытости информации и документов определяется передающей стороной. Информация или результаты исполнения запроса, полученные на основании настоящей Конвенции, без письменного согласия предоставившей их стороны не могут быть использованы в иных целях, чем те, в которых они запрашивались или были предоставлены.

Деятельность ООН по противодействию терроризма

Деятельность ООН по противодействию терроризму осуществляется в рамках Контртеррористического комитета СБ ООН, его подкомитетов, комитетов ООН и ее специализированных учреждений, прежде всего Международной организации гражданской авиации (ИКАО), Международной морской организации (ИМО), Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО), Всемирного почтового союза (ВПС), Управления ООН по наркотикам и преступности, «Группы восьми», ряда других международных межправительственных организаций, а так же под эгидой иных институтов²⁴.

В рамках борьбы с терроризмом, ООН и её специализированные учреждения, начиная с 1963 г., приняли тринадцать контртеррористических конвенций²⁵. ООН занимается проблемой терроризма и в правовом, и в политическом отношении. В правовой сфере организации и её соответствующих органов происходит разработка системы международных соглашений, в числе которых находятся вышеуказанные конвенции. Именно они и служат базовыми правовыми инструментами в борьбе с терроризмом.

В рамках Управления Организации Объединённых Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) действуют две программы: программа по наркотикам и программа по преступности,²⁶ организующие усилия по борьбе с организованной преступностью и международным терроризмом. Кроме того, в составе ЭКОСОС имеется Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию, в основе стратегии которой лежит международное сотрудничество и предоставление помощи в этих усилиях²⁷.

Генеральная Ассамблея, в свою очередь, активно занимается проблемой борьбы с терроризмом с 1972 г.²⁸. Но еще в 1947 году Генеральная Ассамблея ООН создала комиссию международного права, которая преступила к разработке проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. В его основу легли Нюрнбергские принципы, разработанные для суда над фашистскими преступниками и закрепленные в Уставе международного военного трибунала. К преступлениям против мира и безопасности человечества наряду с агрессией, другими преступлениями Генеральная Ассамблея ООН отнесла ведение или поощрение властями какого-либо государства террористической деятельности в другом государстве или допущение организованной деятельности, рассчитанной на совершение террористических актов в другом государстве. Однако данный проект остался нереализованным.

С 1963 по 1973 год под эгидой ООН принимаются три конвенции, направленные на пресечение актов воздушного терроризма, и Конвенция о предотвращении и наказании преступлении против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатической, однако на сессиях ГА ООН проблема борьбы с терроризмом не обсуждалась.

В 1972 году впервые на повестку 27-ой сессии ГА ООН был включен пункт: «Меры по предотвращению терроризма или других форм насилия, которые угрожают жизни невинных людей или ставят под угрозу основные свободы». Однако путем внесения поправок по указанию США представителями делегаций Ямайки и Саудовской Аравии была изменена направленность обсуждаемого вопроса. Пункт повестки стал называться: «Меры по предотвращению международного терроризма, который угрожает жизни невинных людей или приводит к их гибели или ставит под угрозу основные свободы, и изучение коренных причин этих форм терроризма и актов насилия, проистекающих из нищеты, безысходности, бед и отчаяния и побуждающие некоторых людей жертвовать человеческими жизнями, включая и свои собственные, в стремлении добиться радикальных перемен»²⁹. Таким образом, рамки обсуждаемой проблемы были ограничены международным терроризмом, притом связанным только с национально-освободительной борьбой, политической и социально-экономической борьбой оппозиции, что имело далеко идущие последствия. За рамками проблемы остался терроризм, осуществляемый или поддерживаемый государством.

Сложившаяся ситуация отображала расклад сил в политическом противостоянии, наметившемся еще до Второй мировой войны. Данный этап сотрудничества в рамках ООН характеризуется острой политической борьбой вокруг определения терроризма. Не найдя компромисса и на этом этапе, мировое сообщество пошло по пути разработки соглашений, направленных на пресечение конкретных террористических проявлений. В соглашениях стали закрепляться признаки состава преступлений, в борьбе с которыми осуществляется сотрудничество, то есть основное внимание было уделено вопросу индивидуальной уголовной ответственности террористов. Государства условились, что преследование будет вестись независимо от мотивов и целей совершения преступлений. Для целей выдачи преступления международного терроризма стали рассматриваться как обычные уголовные преступления, а лица виновные в их совершении, - как уголовные преступники. Именно на такой основе стало возможно сотрудничество в борьбе с международным терроризмом. Однако до сегодняшнего дня эта проблема окончательно не снята с повестки дня.

В 1972 году также было положено начало формированию универсальной институциональной системы: создан рабочий орган Генеральной Ассамблеи ООН – Специальный комитет по международному терроризму, которому предлагалось рассмотреть замечания государств по изысканию эффективного решения проблемы международного терроризма и представить свой доклад с рекомендациями о возможном сотрудничестве в целях скорейшей ликвидации этой проблемы. Специальный комитет создал три подкомитета для изучения следующих вопросов: определения международного терроризма, коренных причин международного терроризма и выработки мер по предотвращению международного терроризма. Однако достигнуть общего согласия по обсуждаемым вопросам не удалось, и комитет фактически бездействовал до

1977 года. На своем последнем заседании в 1979 году комитет рекомендовал ГА ООН принять к сведению коренные причины международного терроризма. Прошедшие годы подтвердили фундаментальность проведенного исследования. Его актуальность не утрачена и в наши дни и представляет определенный практический интерес³⁰.

В конце 1970-х годов намечается некоторая активность в международном сотрудничестве в области борьбы с терроризмом: заключаются конвенции о борьбе с захватом заложников, о физической защите ядерных материалов. С 1980-х годов шестой Комитет Генеральной Ассамблеи ООН предпринимает усилия для выработки определения международного терроризма, предложив провести в этих целях международную конференцию. Однако эта идея не нашла всеобщей поддержки, вопрос о проведении конференции переходил из одной повестки ГА ООН в другую на протяжении нескольких лет, пока не был исключен из нее.

Приняв резолюцию 48/411 от 9 декабря 1993 года, ГА ООН придала новый импульс борьбе с терроризмом, продемонстрировав свое намерение покончить с практикой принятия повторяющихся друг друга и не приносящих результатов резолюций и перейти к практическим мерам. С 1993 года Генеральная Ассамблея ООН стала ежегодно обсуждать на своих сессиях вопрос «Меры по ликвидации международного терроризма». В Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма, принятой ГА ООН в 1994 году, переход от политических заявлений к практическому сотрудничеству в борьбе с международным терроризмом был подтвержден³¹.

С 1993 года проводятся ежегодные трехсторонние встречи исполнительных структур ООН, ОБСЕ и СЕ, на которых в числе прочих рассматриваются и вопросы противодействия терроризму.

В декабре 1994г. Генеральная Ассамблея приняла Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма, которая имела форму резолюции A/RES/49/60, а через два года Генеральная Ассамблея учредила Специальный комитет по борьбе с терроризмом, после чего стала заниматься данной проблемой на постоянной основе³².

Данный Комитет занимается разработкой конвенции о пресечении актов ядерного терроризма, а также всеобъемлющей конвенции против международного терроризма, которая должна будет дополнить уже существующую базу международных контртеррористических документов и укрепить, отраженные в них основные принципы борьбы с терроризмом, среди которых: установление уголовной ответственности за террористические преступления, отмена законодательных актов, позволяющих избежать уголовной ответственности при условии обеспеченности преступных действий политическими и другим основаниями. Стоит отметить, что это редкий случай, когда ГА ООН предложила пойти по пути упреждения террористической

угрозы.

В 1999 году ГА ООН поручила этому комитету в резолюции 54/110 рассмотреть вопрос о путях совершенствования всеобъемлющего правового механизма конвенций, посвященных борьбе с международным терроризмом, включая вопрос о разработке всеобъемлющей конвенции о международном терроризме.

Следующим основным органом в рамках деятельности по борьбе с терроризмом является Совет Безопасности, который начинает активно заниматься данной проблемой с 90х годов XX века, принимая ряд санкций против государств, подозревавшихся в связях с террористическими организациями, в число которых вошли: Ливия (1992г.), Судан (1996г.), Афганистан (1999г. – движение «Талибан», 2000г. – организация «Аль – Каида»). А в 1999г. Совбез принял резолюцию 1269, в которой призвал страны к сотрудничеству в целях предотвращения терактов, что положило начало интенсификации контртеррористической деятельности Совбеза после теракта 11 сентября 2001г. в США.³³ В рамках данного органа существует три основных вспомогательных органа по проблемам терроризма, которые координируют свою работу, тесно взаимодействуют между собой.

Так, Комитет Совета Безопасности по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан» и связанным с ними лицам и организациям был учреждён первым в ряду вышеуказанных трёх основных Комитетов Совбеза в 1999 году резолюцией 1267. Далее, в 2001 году, после теракта 11 сентября, произведённого в США, Совбезом ООН была принята резолюция 1373, согласно которой все государства обязуются осуществлять сотрудничество в рамках двусторонних и многосторонних механизмов и соглашений в целях предотвращения и пресечения террористической деятельности.

Таким образом в 2001 году начался принципиально новый этап антитеррористического сотрудничества, который характеризуется двумя факторами.

Во-первых, непосредственно подключается СБ ООН к совершенствованию правового регулирования противодействия терроризму, что связано с резолюцией 1269, в которой СБ ООН безоговорочно осудил терроризм, указал на необходимость укрепления правовой базы взаимодействия, обеспечения неотвратимости ответственности террористов и недопущения предоставления им убежища³⁶.

Во-вторых, начавшейся в 2001 году антитеррористической операцией НАТО и других государств в Афганистане, то есть силовым подходом к решению проблемы. Впервые в мировой практике сложилась широкая антитеррористическая коалиция государств.

Особое место в ряду многочисленных документов по проблеме борьбы с

терроризмом занимает упомянутая выше резолюция 1373 СБ ООН, которая определила комплекс мер, направленных на изоляцию террористов, разрушение их инфраструктуры, создание правовых и организационных предпосылок для пресечения любых форм подпитки терроризма. В частности, СБ ООН определил, что все государства должны:

- ввести уголовную ответственность за умышленное предоставление или сбор средств, любыми методами, прямо или косвенно, их гражданами или на их территории с намерением, чтобы такие средства использовались, или при осознании того, что они будут использованы, для совершения террористических актов;
- безотлагательно заблокировать средства и другие финансовые активы или экономические ресурсы лиц, которые совершают или пытаются совершить террористические акты, или участвуют в совершении террористических актов, или содействуют их совершению; организаций, прямо или косвенно находящихся в собственности или под контролем таких лиц, а также лиц и организаций, действующих от имени или по указанию таких лиц и организаций, включая средства, полученные или приобретенные с помощью собственности, прямо или косвенно находящейся во владении или под контролем таких лиц и связанных с ними лиц и организаций³⁷.

В соответствии с указанной резолюцией в целях усиления мандата Комитета, учрежденного в соответствии с резолюцией 1267 СБ ООН, создана Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, на которую резолюцией 1526 СБ ООН возложена функция сбора и оценки информации об эффективности осуществления антитеррористических мер, а также предоставление рекомендаций по их совершенствованию³⁸.

В соответствии с этой же резолюцией 1373 СБ ООН был создан Контртеррористический комитет Совета Безопасности ООН в составе 15 членов СБ ООН, который призван стать инструментом совершенствования антитеррористического законодательства государств, улучшения координации с международными, региональными и субрегиональными организациями и повышения технической помощи государствам-членам ООН, поощрения более тесного сотрудничества, мониторинга выполнения государствами своих обязательств в сфере противодействия терроризму. Комитет ведет большую организационно-профилактическую работу.

Резолюция 1624 СБ ООН впервые поставила во главу угла международного антитеррористического сотрудничества задачу противодействия идеологии терроризма, борьбу с пропагандой и прославлением терроризма. Она дает основу для криминализации подстрекательства к совершению

террористического акта и вербовки, в том числе и через Интернет³⁹. Следует отметить, что ее концептуальные положения нашли свое отражение в Федеральном законе «О противодействии терроризму».

В 2004 году Совбезом была принята резолюция 1535⁴⁰ о создании Исполнительного Директората, который с целью активизации деятельности Контртеррористического Комитета должен предоставлять ему экспертные консультации по всем вопросам, которые охватывает резолюция 1373. И уже в 2004г. (28 апреля) на основании главы VII Устава ООН⁴¹ резолюцией 1540 Совета Безопасности был создан Комитет 1540 осуществляющий наблюдение за выполнением вышеуказанной резолюции, которая призывает предотвратить доступ к ОМУ негосударственным лицам, в числе которых могут оказаться террористические группировки, членами ООН. Кроме того, Совбез публикует ежегодные доклады о своей деятельности, а его Председатель устраивает регулярные брифинги для СБ ООН. Данному Комитету помогает Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, а, начиная с декабря 2005 года, она осуществляет тесное сотрудничество с Интерполом.

Генеральный секретарь, как представительное лицо ООН, поставил борьбу с терроризмом в ряд основных задач организации. При этом, основной чертой, характеризующей позицию Генеральных секретарей ООН, последовательно сменявших друг друга на этом посту, является осуждение любых террористических актов как неприемлемых и не имеющих оправдания, и призыв ко всем странам бороться с терроризмом, с насилием, общим фронтом, главным помощником которому станет сама организация. Что же касается настоящего положения дел, то примером следования Генеральным секретарём ООН вышеуказанных принципов в своей деятельности может служить новый Генеральный секретарь ООН, Пан Ги Мун, который перед вступлением в должность определил борьбу с терроризмом первоочередной задачей будущей деятельности. А в первом выступлении перед Совбезом подчеркнул необходимость неотложного, постоянного и всеобъемлющего внимания к данной проблеме и заверил государства-члены организации в успешной мобилизации сил вокруг Глобальной контртеррористической стратегии⁴².

8 сентября 2006 г. была принята первая Глобальная контртеррористическая стратегия⁴³, основанная на рекомендациях по продвижению на национальном, региональном и международном уровнях всеобъемлющих, скоординированных и последовательных мер по борьбе с терроризмом, объединённых в специальном докладе Генерального Секретаря (Кофи Аннана)⁴⁴ и на консультациях государств-членов ООН на Саммите 2005г. Она имела форму резолюции (A/RES/60/288), а также приложенный к ней План действий⁴⁵.

С принятием этой резолюции ГА ООН 60/288 «Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций» наметился новый подход в расстановке акцентов в противодействии мирового сообщества терроризму. Новация данной стратегии заключается в попытке

комплексного осмысления новой контртеррористической стратегии, которая в соответствии с Планом действий направлена на выработку мер по:

- устранению условий, способствующих распространению терроризма;
- предотвращению терроризма и борьбе с ним;
- укреплению потенциала государств по предотвращению терроризма и борьбе с ним и укреплению роли системы ООН в этой работе;
- обеспечению всеобщего уважения прав человека и верховенства права в качестве фундаментальной основы для борьбы с терроризмом⁴⁶.

Но исходя из положений резолюции ГА ООН 60/288, остаются неохваченными универсальными международными договорами следующие направления противодействия терроризму:

- устранение условий, способствующих распространению терроризма, включая противодействие идеологии экстремизма и терроризма;
- укрепление роли системы ООН в противодействии терроризму;
- обеспечение всеобщего уважения прав человека и верховенства права в качестве фундаментальной основы для борьбы с терроризмом⁴⁷.

Таким образом, говоря о перспективах ООН в борьбе с терроризмом, основываясь на информации о её направлениях и механизмах, современной деятельности, можно сказать, что для данной организации существует несколько основных направлений в перспективе её будущей деятельности по решению данного вопроса. Но общей тенденцией, заложенной в перспективной деятельности данной организации, является стратегия борьбы с терроризмом, основанная на разрешении, прежде всего, социального вопроса, при уделении большого значения вопросу координации усилий стран по борьбе с терроризмом и совершенствовании норм международного права с целью наибольшей их конкретизации и приведения к общему знаменателю.

И, тем не менее, при всей кажущейся на первый взгляд продуманности и последовательности антитеррористической деятельности данной организации, результат её незначителен. И причиной тому может служить ряд факторов. По мнению многих исследователей данного вопроса, основной причиной того, что война против терроризма проигрывается, является то, что ведётся она

непонятно кем и непонятно против чего. Эффективность работы «Антитеррористической коалиции», о присоединении к которой заявили десятки стран после событий сентября 2001 года, да и вообще рациональность её существования ставится под сомнение хотя бы потому, что внутри самой коалиции нет единства»⁴⁸. Европа осуждает Россию за Чечню, при этом вместе они всё больше склоняются к поддержке арабов в арабо-израильском противостоянии, в то время, как США обрушивает основной удар на саддамовский Ирак, причастность которого к терроризму так и не удалось доказать. Кроме того, вышеприведённый тезис, говоря о неопределённости объекта против которого направлена борьба, указывает на довольно пространную квалификацию норм международного права, как в самом определении понятия терроризма, так и в санкциях, налагаемых за занятие им. В частности, Е. Трифонов говорит, что: «Победить терроризм нельзя ещё и потому, что частные лица, общественные организации и политические партии не преследуются за поддержку терроризма ... законы есть, но они ни в одной стране не угрожают пособникам терроризма»⁴⁹. На фоне этого также подчеркивается снисходительное отношение ООН к странам, лидеры которых так или иначе связаны с террористическими организациями и движениями. В данном случае говорится о своего рода «страусиной политике»⁵⁰ европейских стран, которые, зачастую в лице своих политиков левого толка, желающих получить голоса мусульман, боятся обидеть проживающих в Европе исламских радикалистов. Считается, что закрытие подобных представительств «может обидеть» многочисленных эмигрантов, собственных умеренных левых и, например, антиглобалистов. Поэтому одним из серьёзнейших поводов для осуждения ООН является «политика двойных стандартов», к которой довольно часто прибегают страны постоянные члены организации. Говоря о структуре ООН, сторонники данного подхода указывают на довольно специфический состав организации, который по ряду причин сводит согласование решений и эффективность их осуществления к минимуму. Известно, что в ООН входят как представители демократических стран, так и исламских, где права человека, права женщин, равноправие с «неверными» понимаются совершенно иначе, чем в государствах светских. Примером низкой степени согласованности внутри организации может являться непризнание мусульманскими странами-членами ООН государства Израиль, образованного по решению самой организации.

И это ещё далеко не полный список проблем, с которыми сталкивается организация, являющаяся на сегодняшний день главным и единственным механизмом, способным объединить международные усилия в борьбе с глобальными проблемами, разрешение которых по определению возможно лишь в «совместной упряжке». Совершенно ясно, что победить такое многослойное и разнонаправленное явление как международный терроризм сегодня невозможно, но ограничение его до, скажем так, контролируемых масштабов вполне реально.