

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

INTERNATIONAL LAW

Научная статья

УДК 341.46

DOI 10.33184/pravgos-2022.1.13

Бородаенко Анна Андреевна

Северо-Кавказский филиал Российского государственного

университета правосудия, Краснодар, Россия, annaborodaenko86@mail.ru

К ВОПРОСУ О КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ¹

Аннотация. Статья посвящена исследованию ряда аспектов контртеррористической деятельности ООН на современном этапе глобализации. *Цель:* анализ проблем, непосредственно связанных с деятельностью ООН в сфере противодействия международному терроризму, и базовых положений Глобальной контртеррористической стратегии ООН (2006). *Методы:* сравнения, описания, аналогии, диалектической логики, толкования правовых норм, контент-анализа, синергетический. *Результаты:* исследование позволило обосновать основной вывод о том, что контртеррористическая деятельность ООН является серьезным фактором в деле поддержания международного мира и безопасности, представляет собой синергию усилий органов и системы ООН, нацеленных на противодействие и борьбу с терроризмом. Выявлены проблемы, тормозящие поступательное развитие и совершенствование контртеррористической деятельности ООН в настоящее время. Отмечено, в частности, что ни один из универсальных международно-правовых документов антитеррористической направленности на данный момент не содержит четкую дефиницию понятия «международный терроризм». Данное обстоятельство препятствует разработке и принятию Всеобъемлющей конвенции ООН против международного терроризма,

© Бородаенко А.А., 2022

¹ Настоящая публикация представляет собой доклад автора на Международной научно-практической конференции «ООН и "послековидный" мир: состояние, угрозы, перспективы» (г. Уфа, 30 сентября 2021 г.).

предложенной в свое время делегацией Индии. Автор считает, что эту застарелую проблему, которую пытаются разрешить уже в течение четверти века на переговорах в рамках ООН, нынешнее поколение политиков и лидеров государств вряд ли сможет решить: уж слишком много разногласий, которые заводят в тупик соответствующие переговоры. Высказано предположение о том, что институциональное реформирование контртеррористической архитектуры ООН, нацеленное на укрепление общего подхода к координации и согласованности в деятельности системы ООН по борьбе с терроризмом, начатое новым Генеральным секретарем А. Гутерришем в 2018 г., будет плодотворно продолжено и в ближайшем будущем.

Ключевые слова: Организация Объединенных Наций, международный терроризм, контртеррористическая деятельность ООН, Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, противодействие терроризму, контртеррористическая архитектура ООН

Для цитирования: Бородаенко А.А. К вопросу о контртеррористической деятельности Организации Объединенных Наций / А.А. Бородаенко // Правовое государство: теория и практика. – 2022. – № 1. – С. 177–188. DOI 10.33184/pravgos-2022.1.13.

Original article

Borodaenko Anna Andreevna

North Caucasian Branch of the Russian State University of Justice,
Krasnodar, Russia, annaborodaenko86@mail.ru

TO THE QUESTION OF UNITED NATIONS COUNTER-TERRORISM ACTIVITIES

Abstract. The article is devoted to the study of a number of aspects of United Nations counter-terrorism activities in the current phase of globalization. *Purpose:* to analyze the problems directly related to the activities of the UN in the field of countering international terrorism, as well as the basic provisions of the UN Global Counter-Terrorism Strategy (2006). *Methods:* the study uses comparison, description, analogy, dialectical logic, interpretation of legal norms, content-analysis, synergistic method. *Results:* the study substantiates the main conclusion that UN counter-terrorism activities are a major factor in the maintenance of international peace and security, representing a synergy of efforts among UN bodies and system, aimed at countering and combating terrorism. The article identifies the problems that are hampering the progressive development and improvement of United Nations counter-terrorist activities at the

present time. It is noted in particular that none of the universal international legal instruments against terrorism currently contains a clear definition of the concept of «international terrorism». This circumstance hinders the development and potential adoption of the UN Comprehensive Convention against International Terrorism, proposed at the time by the delegation of India. The author believes that this long-standing problem, which has been trying to be resolved for a quarter of a century in negotiations within the UN, is unlikely to be solved by the current generation of politicians and leaders: there are too many disagreements that lead to deadlock in the relevant negotiations. It is suggested that the institutional reform of the UN counter-terrorism architecture, aimed at strengthening the common approach to coordination and coherence in the UN system of counter-terrorism activities, launched by the new Secretary-General António Guterres in 2018, will be fruitfully continued in the near future.

Keywords: United Nations Organization, international terrorism, UN counter-terrorism activities, UN Global Counter-Terrorism Strategy, counter-terrorism, UN counter-terrorism architecture

For citation: Borodaenko A.A. To the question of United Nations counter-terrorism activities. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2022, no. 1, pp. 177–188. DOI 10.33184/pravgos-2022.1.13 (In Russian).

На современном этапе глобализации терроризм трансформировался в поистине «социальную чуму XXI века», поразившую практически все страны мира. Терроризм представляет серьезную и реальную угрозу безопасности личности, общества и государства, игнорирует и грубо нарушает права и основные свободы человека.

ООН многократно и неизменно заявляла и заявляет «о своей непоколебимой приверженности укреплению международного сотрудничества в деле предотвращения терроризма и борьбы с ним во всех его формах и проявлениях», всегда подтверждая, «что любые акты терроризма, чем бы они ни были мотивированы и где бы, когда бы и кем бы они ни совершались, представляют собой уголовные преступления и не имеют оправдания»¹.

Ответственность за реагирование на преступные действия террористов лежит на всем мировом сообществе, ответные меры которого должны быть глобальными, коллективными, целостными и превентивными. И та-

¹ Обзор Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций : Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 26.06.2018 // ООН : сайт [Электронный ресурс]. URL: [undocs.org/pdf?symbol=ru/a/res/72/284](https://undocs.org/pdf/symbol=ru/a/res/72/284) (дата обращения: 10.08.2021).

кой ответ был дан Генеральной Ассамблеей ООН, принявшей 8 сентября 2006 г. Глобальную контртеррористическую стратегию. С тех пор прошло ровно 15 лет, а 11 сентября 2021 г. прошло 20 лет с момента террористических нападений, которые были совершены в Нью-Йорке и Пенсильвании (США). Таким образом, обращение к проблематике, непосредственно связанной с контртеррористической деятельностью ООН, приобретает (помимо научно-практической актуальности) еще и некий символический контекст.

Данная проблематика вызывает повышенный интерес у исследователей, что подтверждается многочисленными научными публикациями последней пары десятилетий [1; 2; 3; 4; 5; 6, с. 88–100; 7; 8; 9 и др.].

Важно заметить, что одни авторы в своих исследованиях, посвященных рассматриваемой проблематике, применяют так называемый деятельностный подход, другие – институциональный, третьи – системный и т. п. На наш взгляд, учитывая масштаб и специфику анализируемой проблемы, предпочтительней использовать деятельностный подход, так как именно он реально позволяет в наиболее полном и целостном виде показать разностороннюю контртеррористическую деятельность ООН.

Так, Генеральная Ассамблея ООН начиная с 1963 г. (с принятия Конвенции о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов) осуществляет постоянную и активную нормотворческую деятельность в сфере антитеррора, в качестве осязаемого результата которой можно привести принятие известных конвенций антитеррористической направленности, совокупность которых составляет универсальную международно-правовую основу противодействия и борьбы с международным терроризмом. В частности, уже упомянутую Глобальную контртеррористическую стратегию (далее – Стратегия, ГКС) вполне возможно позиционировать в качестве серьезного «прорывного» достижения Генеральной Ассамблеи.

Стратегия состоит из четырех взаимосвязанных мер, которые должны быть приняты государствами в сотрудничестве друг с другом и негосударственными субъектами борьбы с терроризмом. К ним относятся: меры по устранению условий, способствующих распространению терроризма, меры по борьбе с терроризмом, меры по укреплению потенциала государства в области борьбы с терроризмом и меры по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом.

В одном из способов Стратегия отражает и подтверждает все усилия, предпринятые по борьбе с терроризмом на многостороннем уровне в течение четырех десятилетий. К ним относятся, например, шестнадцать универсальных документов о борьбе с терроризмом, которые криминализируют

ют конкретные террористические акты, такие как угоны воздушных судов, взрывы бомб, финансирование терроризма, ядерный терроризм.

Иными словами, в Стратегии рассматриваются различные вопросы и препятствия, с которыми сталкиваются государства в своей борьбе с терроризмом. К ним, в частности, относятся: пропаганда идеологии насилия, слабость правоохранительных органов, хрупкий баланс между безопасностью и защитой прав человека. Но, что более важно, необходимо рассматривать Стратегию в качестве единого целого, совокупности различных, казалось бы, разрозненных элементов, объединенных для того, чтобы служить незаменимой основой глобального контртеррористического подхода, который позволяет выявить и устранить системные недостатки, наказать террористов и при этом никогда не упускает из виду приверженность защите прав человека и верховенства права, что в конечном счете и есть то, что террористы хотят уничтожить.

Таким образом, целостный характер Стратегии является ее самой мощной силой. По сути, контртеррористическая деятельность ООН начиная с 2006 г. осуществляется главным образом в рамках реализации ГКС.

Следует особо отметить, что Совет Безопасности ООН стал активно обращать внимание на различные проблемы, непосредственно связанные с противодействием и борьбой с международным терроризмом, в самом начале 90-х годов XX в. Речь идет, прежде всего, о введении санкций против Ливии (в 1992 г.) и Афганистана (в 1999 и в 2000 г.). Основанием для этого явилось подозрение в контактах и связях названных государств с террористическими организациями. Но все же следует указать, что всплеск активности антитеррористической работы Совбеза ООН датируется октябрём 1999 г., когда была принята Резолюция 1296.

Среди резолюций Совбеза ООН нужно назвать, прежде всего, те, которые были приняты непосредственно после террористических атак в США в сентябре 2001 г. Имеются в виду резолюции 1368 от 12 сентября 2001 г., 1373 от 28 сентября 2001 г., 1377 от 12 ноября 2001 г. и др.

В частности, Резолюцией 1373 (2001) Совбеза ООН был создан Контртеррористический комитет. Кроме того, документ предусматривает некоторые обязательства для государств – членов ООН: реализовать ряд мер по превенции террористической деятельности, объявить все возможные ее формы противозаконными, активизировать антитеррористическое взаимодействие в пределах имеющихся двусторонних, а также многосторонних механизмов и соглашений.

Базовый функционал Контртеррористического комитета состоит в деятельном содействии укреплению потенциала государств, направленного

на предотвращение терактов как на национальном, так и на межрегиональном уровнях.

Через три года на основе Резолюции 1535 (2004) был создан Исполнительный директорат Контртеррористического комитета, главная функция которого заключается в выполнении положений Резолюции 1373, а также в реальном содействии в данном вопросе государствам – членам ООН. В принципе, базовые направления деятельности названного Комитета и его Исполнительного директората состоят в следующем: посещение государств в целях проведения мониторинга прогресса, а также экспертной оценки характера и уровня технической помощи, которая может понадобиться каждому конкретному государству для полноценного выполнения положений Резолюции Совбеза ООН 1373 (2001). Подобное посещение осуществляется согласно соответствующей просьбе конкретного государства члена ООН.

С приходом 1 января 2017 г. на пост Генерального секретаря ООН А. Гутерриша было начато реформирование контртеррористической архитектуры ООН. В частности, было создано Контртеррористическое управление (Управление ООН по борьбе с терроризмом (ЮНОКТ)). После его создания 15 июня 2017 г. во исполнение Резолюции 71/291 Генеральной Ассамблеи ООН на основе предложения, содержащегося в докладе Генерального секретаря о потенциале системы Организации по оказанию государствам-членам деятельного содействия в осуществлении ГКС, был принят ряд практических мер для обеспечения сбалансированной реализации всех четырех базовых ее элементов.

На ЮНОКТ возложено выполнение пяти главных функций:

- обеспечение руководства выполнением мандатов Генеральной Ассамблеи ООН по борьбе с терроризмом, возложенных на Генерального секретаря в рамках всей системы ООН;
- усиление координации и согласованности между подразделениями Глобального соглашения по координации борьбы с терроризмом для обеспечения сбалансированной реализации четырех основных принципов ГКС;
- активизация оказания помощи государствам-членам в наращивании контртеррористического потенциала ООН;
- улучшение транспарентности, информационно-пропагандистской деятельности и мобилизации ресурсов для контртеррористических усилий ООН;
- обеспечение должного внимания борьбе с терроризмом в рамках всей системы ООН и усилиям по предотвращению насильственного экстремизма.

Следует заметить, что Контртеррористическое управление активно взаимодействует со вспомогательными органами Совета Безопасности ООН, уполномоченными укреплять потенциал государств-членов по предотвращению террористических актов и реагированию на них.

В докладе Генерального секретаря ООН «Деятельность системы Организации Объединенных Наций по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций» (20 апреля 2018 г.) особо подчеркивается, что ООН «отводится ключевая роль в разработке международной нормативно-правовой базы в области борьбы с терроризмом и во внедрении механизмов для ее эффективного применения. В настоящее время эта нормативно-правовая база включает международные конвенции и протоколы, касающиеся противодействия терроризму и прав человека»¹.

Следовательно, контртеррористическая деятельность ООН нацелена на решение двух главных задач: обеспечение мира и защиту прав человека. Данные задачи взаимосвязаны и оказывают реальное воздействие одна на другую [5, с. 100].

В то же время, несмотря на наличие обширной международной нормативно-правовой базы в области борьбы с терроризмом, созданной под эгидой ООН, эта база в некоторых научных публикациях подвергается критике. В частности, с точки зрения Д.В. Ерохина, «анализ имеющейся правовой базы позволяет сделать вывод о том, что на уровне международной уголовной политики отсутствует единая правовая основа сотрудничества государств в области противодействия терроризму; само же правовое регулирование на этом уровне носит тематический характер, затрагивает лишь отдельные аспекты проблемы терроризма» [3, с. 186].

Следует особо подчеркнуть, что ни один из универсальных правовых документов антитеррористической направленности не содержит четкую дефиницию понятия «международный терроризм».

Кроме того, по мнению А.И. Моисеева, резолюции, которые предлагаются к утверждению на сессиях Генеральной Ассамблеи, содержат ряд мер, направленных на ликвидацию международного терроризма, однако эти меры нельзя назвать хоть в какой-то степени новеллами, поскольку они повторяют уже неоднократно провозглашенные принципы. К ним относятся осуждение терроризма во всех его формах и проявлениях, напоминание

¹ Деятельность системы Организации Объединенных Наций по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций : доклад Генерального секретаря ООН // ООН : сайт [Электронный ресурс]. URL: undocs.org/pdf?symbol=ru/A/72/840 (дата обращения: 10.08.2021).

о центральной роли Генеральной Ассамблеи в борьбе с терроризмом, призыв к государствам сотрудничать в предотвращении и пресечении террористических актов и др. [6, с. 90].

То есть А.И. Моисеев говорит об отсутствии отчетливого прогресса в предлагаемых Генеральной Ассамблеей ООН антитеррористических мерах. Однако ради справедливости надо отметить, что кандидатская диссертация А.И. Моисеева, в которой содержится этот тезис, была защищена в 2015 г., то есть за два года до того, как А. Гутерриш был избран Генеральным секретарем ООН. Как было отмечено, начатое им реформирование контртеррористической архитектуры ООН уже приносит свои ощутимые плоды.

В частности, 23 февраля 2018 г. А. Гутерриш подписал новый Глобальный договор о координации борьбы с терроризмом ООН, заменивший собой прежний механизм координации Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий.

Говоря о проблемах, возникающих в процессе реализации контртеррористической деятельности ООН, прежде всего, следует сказать о проблеме, сопряженной с разработкой и принятием Всеобъемлющей конвенции ООН против международного терроризма, предложенной в свое время делегацией Индии. Судя по фактам, эту застарелую проблему, которую пытаются разрешить уже в течение четверти века на переговорах в рамках ООН, нынешнее поколение политиков и лидеров государств вряд ли сможет решить: уж слишком много разногласий, которые заводят в тупик соответствующие переговоры.

Еще одной проблемой в рассматриваемой сфере, на наш взгляд, вполне можно считать факты, свидетельствующие о том, что некоторые постоянные члены Совбеза ООН отклоняют просьбы о включении лиц, организаций и групп в санкционные перечни, касающиеся ИГИЛ (ДАИШ)¹ и Аль-Каиды.

Так, выступая на пленарном заседании 72-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 26 июня 2018 г., на котором обсуждалась Глобальная контртеррористическая стратегия, г-н Джаафари (Сирийская Арабская Республика) заявил: «...мы говорим о реальном положении дел и фактах внутри Организации Объединенных Наций. Некоторые постоянные члены Совета Безопасности отклоняют просьбы о включении лиц, организаций и групп в санкционные перечни, касающиеся ДАИШ и "Аль-Каиды", лишь по той причине, что такие просьбы поступают от правительства Сирийской Арабской Республики. Более года назад мы направили просьбу включить террористическую организацию "Хаят тахрир аш-Шам" в перечень террори-

¹ Международная террористическая организация, деятельность которой на территории Российской Федерации запрещена.

стических организаций, однако американская, британская и французская делегации отвергли нашу просьбу, поскольку с ней обратилась делегация Сирийской Арабской Республики. Недавно Соединенные Штаты и Совет Безопасности добавили эту организацию в свои перечни террористических организаций. Когда мы обратились с соответствующей просьбой, она была отклонена, но, когда Соединенные Штаты включили данную организацию в свой перечень, Совет Безопасности поступил таким же образом»¹.

Касаясь перспектив совершенствования контртеррористической деятельности ООН, нацеленной на реальное повышение эффективности противодействия терроризму, следует согласиться с важным тезисом Генерального секретаря Организации, согласно которому одним из главных направлений действий в указанной сфере является сосредоточение внимания на профилактике данного крайне негативного социально-правового феномена, а также укрепление международного сотрудничества и усиление координации и согласованности работы ООН в этой области. Это самый надежный способ, позволяющий предотвратить возникновение порочного круга нестабильности и недовольства.

Безусловно, следует признать справедливость слов А. Лебедева о том, что «...за многолетнюю историю ООН было разработано достаточно большое количество документов, заложивших правовую основу для международного сотрудничества в области противодействия терроризму. Однако угроза терроризма и по сей день актуальна. Многие еще предстоит сделать, поскольку далеко не все члены ООН ратифицировали уже вступившие в силу международные документы» [4, с. 50].

Таким образом, во-первых, контртеррористическая деятельность ООН представляет собой синергию усилий органов и системы ООН, нацеленных на противодействие и борьбу с терроризмом.

Во-вторых, она, несомненно, является серьезным фактором в деле поддержания международного мира и безопасности, особенно в настоящее время, когда глобализация объективно придает транснациональный характер терроризму, который постоянно мимикрирует, трансформируясь и адаптируясь под стремительно меняющиеся реалии, в частности, быстро освоив сетевой формат, разворачивается в виртуальной реальности, негласно объявив «варварское» нашествие на Интернет.

¹ Официальный отчет заседания Генеральной Ассамблеи ООН. Семьдесят вторая сессия. 101-е пленарное заседание. 26.06.2018 // ООН : сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/72/PV.101> (дата обращения: 10.08.2021).

В-третьих, представляется, что начатое А. Гутерришем институциональное реформирование контртеррористической архитектуры ООН, нацеленное на укрепление общего подхода к координации и согласованности в деятельности системы ООН по борьбе с терроризмом, будет плодотворно продолжено и в ближайшем будущем (с учетом того примечательного факта, что Генеральная Ассамблея ООН назначила А. Гутерриша Генеральным секретарем Организации во второй раз, его следующий срок на данной должности – с 1 января 2022 г. по 31 декабря 2026 г.).

Список источников

1. Алешин В.В. Противодействие терроризму: о реализации норм международного и российского законодательства / В.В. Алешин // Московский журнал международного права. – 2019. – № 4. – С. 79–90.
2. Борисов Д.А. Экстремизм и контртеррористическая повестка ООН в XXI веке / Д.А. Борисов // Мировая политика. – 2018. – № 1. – С. 48–57.
3. Ерохин Д.В. Международно-правовые основы противодействия терроризму / Д.В. Ерохин // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2018. – № 2 (55). – С. 185–190.
4. Лебедев А. Роль ООН в борьбе с терроризмом / А. Лебедев // Обозреватель – Observer. – 2008. – № 5. – С. 46–54.
5. Мелентьев П.В. Роль Организации Объединенных Наций в борьбе с терроризмом / П.В. Мелентьев // Современное право. – 2009. – № 1 (1). – С. 100–106.
6. Моисеев А.И. Международно-правовое определение терроризма : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А.И. Моисеев. – Москва, 2015. – 204 с.
7. Пинчук А.Ю. Институализация антитеррористической деятельности в рамках Организации Объединенных Наций / А.Ю. Пинчук // Социально-политические науки. – 2018. – № 6. – С. 70–73.
8. Чернядьева Н.А. Понятие «международный терроризм» в международных соглашениях ООН / Н.А. Чернядьева // Lex Russica. – 2011. – Т. 70, № 6. – С. 1181–1187.
9. Чернядьева Н.А. Роль резолюций Совета Безопасности ООН в совершенствовании антитеррористического права / Н.А. Чернядьева // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2015. – Вып. 2 (28). – С. 176–184.

References

1. Aleshin V.V. Counterterrorism measures: application of international law and the law of the Russian Federation. *Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava = Moscow Journal of International Law*, 2019, no. 4, pp. 79–90. (In Russian).
2. Borisov D.A. Extremism and the UN Counterterrorism Agenda in the 21st Century. *Mirovaya politika = Global Politics*, 2018, no. 1, pp. 48–57. (In Russian).
3. Erokhin D.V. International legal basis of countering to terrorism. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo = Herald of Omsk University. Series Law*, 2018, no. 2 (55), pp. 185–190. (In Russian).
4. Lebedev A. The role of the UN in the fight against terrorism. *Observer*, 2008, no. 5, pp. 46–54. (In Russian).
5. Melentiev P.V. The role of the United Nations in the fight against terrorism. *Sovremennoe pravo = Modern Law*, 2009, no. 1 (1), pp. 100–106. (In Russian).
6. Moiseev A.I. *Mezhdunarodno-pravovoe opredelenie terrorizma. Kand. Diss.* [International legal definition of terrorism. Cand. Diss.]. Moscow, 2015. 204 p.
7. Pinchuk A.Yu. Institutionalization of anti-terrorism forms within the United Nations. *Social'no-politicheskie nauki = Sociopolitical Sciences*, 2018, no. 6, pp. 70–73. (In Russian).
8. Chernyadyeva N.A. The definition of international terrorism in UN treaties. *Lex Russica*, 2011, vol. 70, no. 6, pp. 1181–1187. (In Russian).
9. Chernyadyeva N.A. The role of the UN Security Council resolutions in the improvement of anti-terrorism legislation. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2015, iss. 2 (28), pp. 176–184. (In Russian).

Информация об авторе

Бородаенко Анна Андреевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия, член Российской Ассоциации международного права.

Information about the Author

Borodaenko Anna Andreyevna – Candidate of Sciences (Law), Assistant Professor of the Department of International Law, North Caucasian Branch of Russian State University of Justice, Member of the Russian Branch of the International Law Association.

Статья поступила в редакцию 13.01.2022; одобрена после рецензирования 01.02.2022; принята к публикации 02.02.2022.

The article was submitted 13.01.2022; approved after reviewing 01.02.2022; accepted for publication 02.02.2022.