

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООН в XXI веке

Аннотация

Анализ основных направлений совершенствования антитеррористической деятельности ООН позволил определить их актуальность и значение для повышения эффективности противодействия терроризму. Первое направление — выработка Всеобъемлющей конвенции — до сих пор актуально, основано на предполагаемых последствиях принятия. Второе — борьба с финансированием терроризма — требует возвращения к договоренностям, обозначенным в Уставе ООН. Мировая глобализация борьбы против терроризма и его финансирования должна поддерживаться всеми государствами. Необходимость противостояния финансированию посредством объединения является чуть ли не главным направлением, которое способно вывести борьбу из абстрактного к конкретному. ООН — одна из самых универсальных и глобальных организаций в мире, вследствие чего отказ от нее может стать для мира верной дорогой к хаосу. Следовательно, необходимость нынешних преобразований обусловлена желанием сохранить эффективность данного инструмента на основе широкого консенсуса.

Ключевые слова: Всеобъемлющая конвенция, ООН, терроризм, противостояние, борьба с финансированием, Контртеррористическое управление, Совет Безопасности ООН.

Автор

Каменских Анна Николаевна

Студентка кафедры международных политических процессов факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Россия)



Разговоры о разработке Всеобъемлющей конвенции ООН против международного терроризма, предложенной Индией [4], ведутся давно, однако результатов по поиску консенсуса среди мирового сообщества и конкретных действий по ее превращению в реальность не наблюдается. Достаточно вспомнить, что переговоры по данному проекту ведутся в ООН с 1996 г. и что с тех пор минуло 22 года.

Именно в 1996 г. решением ГА ООН был учрежден специальный комитет для выработки международных конвенций по борьбе с боевым терроризмом и по борьбе с актами ядерного терроризма, а через три года ГА ООН поручила данному комитету резолюци-

ей 54/110 рассмотреть возможные пути улучшения всеобъемлющего правового механизма конвенций, посвященных противодействию международному терроризму, включен был также и вопрос о разработке всеобъемлющей конвенции о международном терроризме.

Такие долгие переговоры объясняются также и тем, что имеют не систематически эффективный характер. Данное утверждение небезосновательно, такое состояние дел доказывает тупик в работе Шестого комитета Генеральной ассамблеи ООН, занимающегося правовыми вопросами, даже после его активизации после 11 сентября и недавнего подъема группировки «Исламское государство» (ИГ). На послед-

них этапах консультаций по проекту Всеобъемлющей конвенции Рабочая группа (Специального комитета) также подтвердила наличие давно существующих противоречий и противоположных мнений, которые возникают «по вопросу о том, что следует включить в сферу применения Всеобъемлющей конвенции о международном терроризме, а что — исключить из нее» [15].

Во Всеобщей декларации прав человека говорится о том, что ее соблюдение необходимо для обеспечения мира и безопасности, потому как не должно быть такого мира, где «люди будут прибегать в качестве последнего средства против их угнетения и тирании к восстанию». Данное положение доказывает важность соотношения различных новых создаваемых документов с данной декларацией и следования ее положению. То же должно быть сделано непосредственно при разработке и принятии Всеобъемлющей конвенции ООН [5].

Необходимо отметить, что ситуации вооруженного конфликта прямо не выводятся из сферы действий проекта конвенции. Данный вопрос о соотношении между определениями действий, объявляемых террористическими, и действий, совершаемых во время вооруженных конфликтов, является одним из самых спорных и потому не позволяет завершить переговоры.

В. Матвиенко в 2016 г. предложила активизировать совместные действия парламентариев с целью скорейшего согласования Всеобъемлющей конвенции ООН против международного терроризма. Тогда же парламентарии Европы должны были объединить усилия и отбросить разногласия ради борьбы с террором и скорейшего согласования Всеобъемлющей конвенции [10]. Прошло уже три года, но слова главы Совфеда РФ до сих пор остаются проигнорированными некоторыми государствами.

Значение выработки данной конвенции основано на предполагаемых

последствиях ее принятия. Первым последствием станет дополнение существующей базы международных контртеррористических документов и укрепление руководящих принципов, которые воплощены в других конвенциях: уголовная ответственность, преследование исполнителей или их выдача, необходимость отмены законодательных актов, предусматривающих исключения по политическим, философским и другим основаниям, призыв о принятии мер по предотвращению террористических атак, подчеркивание необходимости сотрудничества, обмена информацией и оказания максимального содействия в связи с предотвращением, расследованием и преследованием. Вторым — выработка или согласие на основе конвенции об общепризнанном определении терроризма, исходя из необходимости найти решение, приемлемое для всех государств-членов, что будет результатом и условием реальной эффективности использования данного инструмента мировым сообществом, его полноты и всеобъемлимости. Третьим — улучшение координации и успешности и результативности кооперации и самого противодействия.

К сожалению, современная международная обстановка отнюдь не гарантирует ООН спокойного и размеренного существования. Организации плохо удается быстро и эффективно реагировать на острые вспышки напряженности в зонах конфликтов. В области нарушения прав человека у нее также не получается быть достаточно последовательной, в результате на нее нередко обрушиваются обвинения в двойных стандартах.

Происходящее в ООН усиливает ощущение дестабилизации системы глобального управления. Новый генсекретарь уже высказывался с озабоченностью насчет углубляющегося недоверия к институтам [3. — С. 42–55]. Генеральный секретарь обязан поощрять поиск развязок в дипло-

матической игре через следование демократическим началам ООН — большинство должно учитывать мнение меньшинства, а не подминать его. На встрече с Президентом России 24 ноября 2016 г. Гуттериш сказал: «Роль Генерального секретаря ООН отнюдь не заключается в том, чтобы быть лидером всего международного сообщества, она куда более скромна» [6]. Такая центристская линия отражает к тому же одну из мудрых идей, заложенных в основание Организации Объединенных Наций, которая вполне могла бы служить предохранителем против чрезмерной концентрации силы в чьих-то руках. Министр иностранных дел РФ С. Лавров также отметил, что ООН призвана содействовать «объективной тенденции рассредоточения глобальной экономической и политической мощи» [8].

При этом достигать в Организации благоприятного для большинства исхода дипломатических акций можно, только если государства будут отказываться от максимизации собственных выгод, то есть требуется хотя бы минимальное согласованное поведение. Однако, иллюзии тоже должны быть минимальны, самоограничение не является их рациональным интересом. Эффективное взаимодействие различных государств в борьбе с международным терроризмом возможно лишь когда необходимость этой борьбы диктуется национальными интересами каждого из входящих в коалицию государств. Этот здоровый эгоизм необходимо учитывать. Идея навалиться всем миром на международный терроризм — утопия. У каждой страны должен быть свой приоритетный участок, например, Северный Кавказ для России [7].

Многие проблемы противодействия в рамках данной Организации связаны именно с координационными сложностями. Намерение нового генсекретаря сделать ООН менее бюрократической, более действенной и ориентированной

на нужды миссий и практическое осуществление решений выразилось в его особой статье. Однако административно-кадровая сторона дела неизбежно будет его большой головной болью еще как минимум несколько лет. К сожалению, многие правила и положения сохраняют печать времен статичного Секретариата, предназначавшегося по большей части для обслуживания переговоров и конференций, ныне же более 70% бюджетных средств тратятся на деятельность вдали от штаб-квартир. Это явное различие и неравномерное распределение необходимо преодолеть, осовременить административные правила, чтобы расширить свободу рук генсекретаря и менеджеров в сфере людских ресурсов, сократить процедуру набора сотрудников, обозначить четкий механизм карьерного роста, ориентируясь именно на достоинства сотрудников.

Одной из немногих недавно последовавших мер стала инициатива Рабочей группы по предотвращению нападений с применением оружия массового уничтожения и принятию ответных мер в 2014 г. по созданию проекта «Обеспечение эффективного межучрежденческого взаимодействия и скоординированной связи в случае химических и/или биологических нападений» [12]. Проект состоит из двух этапов, второй этап рассматривается только в качестве возможного, потому как ведется поиск средств для его финансирования. Запуск проекта состоялся на вводном семинаре, организованном ОЗХО в Гааге в феврале 2015 г.

Совет Безопасности ООН — «...единственный международный орган, имеющий право принимать решения о вмешательстве в дела суверенных государств или вводить против них коллективные санкции в тех случаях, когда развитие в них расценивается... как угроза международному миру и безопасности» [2. — С. 139–157] — тоже внес свой вклад и принял важную

резолуцию, обязывающую государства-члены принять внутреннее законодательство, призванное предотвращать распространение оружия массового уничтожения, что, конечно, поспособствовало повышению уровня взаимодействия. Однако, это стало и конструктивным прецедентом — использование и развитие квазизакондательного потенциала требует обеспечения широкой поддержки членов Организации Объединенных Наций, которая бы обеспечивала их легитимность. В более длительной перспективе это может быть обеспечено более широкой представленностью в Совете членов Организации Объединенных Наций [13].

А. Гутерреш также уже высказал предложения, которые потенциально могут иметь самые далеко идущие последствия для разработки и проведения миротворческих операций ООН, которые состоят в следующем: 1) перестройка архитектуры мира и безопасности; 2) общесистемная реформа управления. Риск заключается в чрезмерном концентрировании реформ на структурах, процессах и отдельных лицах в штаб-квартире, что может иметь лишь ограниченное влияние.

Другие реформы включают новый акцент на поддержание мира с недавним созданием Консультативного совета высокого уровня по посредничеству. Влияние же Управления ООН по борьбе с терроризмом на операции по поддержанию мира пока не представляется ясным. Идею о учреждении данного офиса Гутерреш высказал в своем докладе, озаглавленном «Потенциал системы Организации Объединенных Наций по оказанию государствам-членам поддержки в осуществлении Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций». Он предложил вывести Канцелярию Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий и Контртеррористический центр Организации Объединенных Наций

из Департамента по политическим вопросам и создать на их основе новое подразделение по борьбе с терроризмом, возглавляемое заместителем Генерального секретаря. Необходимо отметить важность последствий учреждения Контртеррористического управления, но вместе с тем и ограниченность круга действий (возможность создания единого списка террористических организаций данным офисом отрицается, дается отсылка и перенаправление к деятельности Совета Безопасности).

Задача для ООН теперь будет заключаться в переводе реформ в конкретный и последовательный план, который окажет реальное воздействие на штаб-квартиру и поле. Чтобы добиться успеха, эти предложения потребуют демонстрации сохраняющейся актуальности организации. Правда, остается неизвестным, будет ли этот энтузиазм подкрепляться поддержкой более подробных предложений по реформе. Страны-члены также могут начать расстраиваться из-за сложности предложений и медленных темпов реализации, особенно если при решении старых проблем создаются новые. Хотя соблазн неизбежно будет заключаться в том, чтобы сосредоточиться на краткосрочных структурных реорганизациях, Генеральный секретарь уже неоднократно настаивал на том, что изменения должны исходить из улучшений в рабочей культуре, методов и процессов в глобальном масштабе и эволюционно. Для этого изменения потребуются также новое поколение уполномоченных лидеров ООН, которые менее склонны к риску и более подотчетны за результаты, а не просто придерживаются процессов и правил [16].

Международное антитеррористическое сотрудничество должно опираться на уже существующую международную правовую базу, в частности, резолюции Совета Безопасности ООН и Глобальную контртеррористическую стратегию

ООН, поэтому все вновь созданные или готовящиеся к учреждению департаменты и органы обязаны опираться на опыт прошлых документов и содействовать их выполнению и осуществлять контроль за качеством данных действий.

Также Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. требует, чтобы участники предпринимали шаги для воспрепятствования и противодействия финансированию террористов, независимо от того, осуществляется ли такое финансирование «прямо или косвенно через организации, которые утверждают, что преследуют благотворительные, общественные или культурные цели, или также вовлечены в запрещенные виды деятельности, такие, как незаконный оборот наркотиков и поставки оружия»; обязывает государства согласно ст. 8 конвенции в соответствии с принципами своего внутреннего права «привлекать тех, кто финансирует терроризм, к уголовной, гражданской или административной ответственности за такие деяния»; и предусматривает «выявление, блокирование и арест фондов, предназначенных для террористической деятельности, а также раздел с другими государствами конфискованных средств в каждом случае в отдельности» [1. — С. 175–177; 11]. Таким образом, банковская тайна более не является достаточным основанием для отказа в сотрудничестве.

Проблема спонсирования терроризма тесно связана с использованием некоторыми странами террористических группировок. Появление данной проблемы можно отнести к XX в., когда состоялся переход терроризма на уровень государственной власти. Стремление изменить в свою пользу стратегический баланс повлекло за собой создание оружия, его поставку террористическим группировкам, порождающим беспощадностью миграцию, бег мирных граждан, вследствие чего в данный момент в состоянии ха-

оса находятся целые регионы. Некоторые страны начинают перелицовывать международный порядок на себя, в связи с чем противоречия, связанные с перераспределением политической мощи, нарастают.

За последнее десятилетие интерес к истокам данной проблемы и возможным решениям ее устранения достиг пика, появились такие термины, как «государство-изгой» и «государство — спонсор терроризма». «Государства — спонсоры терроризма» — список государств, которые, согласно официальной позиции государственного департамента США, оказывают поддержку актам международного терроризма [17]. Известный факт, что эффективность борьбы с международным терроризмом и с его поддержкой может обеспечить преимущественно координация действий максимального количества стран-участниц, однако некоторые из них высказывают нежелание принимать совместное участие в борьбе с глобальным терроризмом. Однако, даже если уровень такой кооперации будет достигнут, то, чтобы добиться ее высокой результативности в реальности, потребуются немалые усилия и большой промежуток времени. США является государством, которое одно из первых создало список государств-спонсоров и дало определение самого понятия.

Относительно недавно, в 2015 г., СБ ООН единогласно принял резолюцию по борьбе с финансированием террористов. Данная резолюция призвана остановить и контролировать внешние финансовые потоки, доставляющие средства террористам, в частности — доходы от контрабанды нефти и продажи исторических ценностей [14]. Также документ максимально комплексно в обобщенном виде излагает задачи, которые уже обсуждались в ООН в плане противодействия и которые должны обязательно исполняться всеми государствами и генсеком ООН. Однако далеко не все государства последовали

реальному отказу от финансирования террористических сил. В МИД РФ заявили о продолжении экспорта ИГ нефтепродуктов через Турцию в том же году [9].

Борьба с глобальным терроризмом становится иллюзией на фоне его реальной поддержки. Решением данной проблемы является возвращение к договоренностям, обозначенным в уставе ООН. Данная организация является одной из самых универсальных в мире, вследствие чего отказ от нее может стать для мира верной дорогой к хаосу. Несомненно, ситуация в мире поменялась, ООН и Совет безопасности нуждаются в реформах и реконструкциях. Необходимость преобразований обусловлена желанием сохранить эффективность данного инструмента на основе широкого консенсуса. Для успешного проведения данных реформ необходимо согласие с ними подавляющего большинства участников международного общения. Страны-участницы должны постоянно стремиться к созданию более оптимальных подходов для налаживания сотрудничества в решении проблем глобального терроризма, а также рассматривать, изучать и приводить свои исследования в реальные действия в области безопасности. Необходимость противостояния государствам-меркан-

тилистам посредством объединения остальных стран является чуть ли не главным направлением, которое способно вывести борьбу из абстрактного к конкретному.

Терроризм следует тщательным образом исследовать на двух основных уровнях — на национальном, применительно к каждой стране в отдельности (стремиться к предотвращению глобального терроризма и распространения оружия, рассматривать, изучать и приводить национальные исследования в реальные действия), и на международном (с учетом остроты классовой борьбы на международной арене и межнациональных, религиозных и международных отношений в каждый исторический период).

Необходимость возвращения к единообразному пониманию принципов и норм международного права, выработанного на основе ООН, была выведена на основе примеров исторического опыта. Контуры мирового будущего должны широко обсуждаться, решение любых вызовов и угроз следует проводить сообща, то есть на базе правил ООН, а лидерство в мире должно выражаться в решении реальных проблем, а не в признании тех стран, которые игнорируют мировые угрозы, ставя под опасность не только свое государство, но и мировое сообщество.

Литература

1. *Абильвапова А.Ю.* Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма как основополагающий нормативно-правовой акт в сфере борьбы с терроризмом // Противодействие экстремизму и терроризму в Крымском федеральном округе: проблемы теории и практики. — 2015. — С. 175–177.
2. *Воронков Л.С.* Влияние концепции однополярного мира на системы европейской и международной безопасности // Международная жизнь. — 2016. — № 11. — С. 139–157.
3. *Горелик А. С.* Кому нужен сильный Генсекретарь ООН? // Международная жизнь. — М., 2017. — № 4. — С. 42–55.
4. *Лихачев В.Н.* Организация Объединенных Наций и борьба с международным терроризмом: сборник документов. — М.: Изд-во Совета Федерации, 2006.
5. *Любимов А.П.* Терроризм. Правовые аспекты противодействия: нормативные и международные правовые акты с комментариями, научные статьи / Под ред. И.Л. Трунова и Ю.С. Горбунова. — 2-е изд., перераб. и доп. — 2007.
6. *Чуркин В.И.* О наследии Пан Ги Муна и глобальных проблемах // Международная жизнь. — М., 2016. — № 12.

7. Чуфаровский Ю.В. Терроризм: особенности международного противодействия [2007] // Центр стратегической конъюнктуры. — Пушкино, 2014.
8. Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на открытом заседании Совета Безопасности ООН «Поддержание международного мира и безопасности: уроки истории, подтверждение приверженности принципам и целям Устава ООН» в Нью-Йорке 23 февраля 2015 года [Электронный ресурс] // МИД РФ: официальный сайт. — М., 2015. — URL: http://www.mid.ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/959527 (дата обращения: 28.09.2018).
9. В МИД РФ заявили о продолжении экспорта ИГ нефтепродуктов через Турцию [Электронный ресурс] // Интерфакс: новостной портал. — 2015. — URL: <http://www.interfax.ru/world/485845> (дата обращения: 06.09.2018).
10. Матвиенко призвала к скорейшему согласованию Всеобъемлющей конвенции ООН против терроризма [Электронный ресурс] // ТАСС: информационное агентство России. — 2016. — URL: <http://tass.ru/politika/372197> (дата обращения: 3.09.2018).
11. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года [Электронный ресурс] // ООН: официальный сайт. — Нью-Йорк, 1999. — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/terfin.shtml (дата обращения: 02.09.2018).
12. Предотвращение нападений с применением оружия массового уничтожения и принятие ответных мер [Электронный ресурс] // Официальный сайт Контртеррористического управления ООН. — Нью-Йорк, 2014. — URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/ru/preventing-and-responding-wmd-terrorist-attacks> (дата обращения: 22.09.2018).
13. Приложение к письму Постоянного представителя Швеции при Организации Объединенных Наций от 29 июня 2006 года на имя Генерального секретаря [Электронный ресурс] // ООН: официальный сайт. — Нью-Йорк, 2006. — URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/424/17/PDF/N0642417.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.09.2018).
14. СБ ООН единогласно принял резолюцию по борьбе с финансированием террористов [Электронный ресурс] // Интерфакс: новостной портал. — 2015. — URL: <http://www.interfax.ru/world/485690> (дата обращения: 06.09.2018).
15. *Ojeda J.* Global counter-terrorism must not overlook the rules of war // Humanitarian Law and Policy. — 2016.
16. *Boutellis A., Novosseloff A.* UN Peace Operations and Guterres's Reform Agenda [Electronic resource] // The global observatory. — NY: IPI International Peace Institute, 2017. — URL: <https://theglobalobservatory.org/2017/11/un-peace-operations-guterres-reform-agenda/> (дата обращения: 05.09.2018).
17. State Sponsors of Terrorism [Electronic resource] // Bureau of counterterrorism and countering violent extremism. — Washington, D.C.: U. S. Department of State. Diplomacy in action. — URL: <https://www.state.gov/j/ct/list/c14151.htm> (дата обращения: 14.09.2018).