Амиров Арсений Эдуардович. Международно-правовые аспекты реализации Глобальной контртеррористической стратегии ООН: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.10 / Амиров Арсений Эдуардович;[Место защиты: «Казанский (Приволжский) федеральный университет].- Казань, 2016.- 229 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Глобальная контртеррористическая стратегия оон – комплексная международно-правовая основа деятельности по борьбе с терроризмом**

1. Дефиниция терроризма: постановка проблемы международно-правового определения 16-35

1.2. Эволюция международно-правового регулирования борьбы с терроризмом: от Конвенции «О предотвращении и осуждении терроризма» Лиги Наций к Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций 36-62

1.3. Принципы реализации Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций .63-78

**ГЛАВА 2. Реализация глобальной контртеррористической стратегии ООН**

2.1. Создание превентивной системы предупреждения террористической деятельности на международном, региональном и национальном уровнях. Меры по укреплению потенциала государств по предотвращению терроризма и борьбе с ним и роли Организации Объединенных Наций в борьбе с терроризмом на глобальном уровне 79-103

2.2. Противодействие финансированию терроризма в контексте реализации Глобальной контртеррористической стратегии ООН 104-122

2.3. Концептуальные основы защиты прав человека в контексте реализации Глобальной контртеррористической стратегии ООН 123-143

**ГЛАВА 3. Прогрессивное развитие глобальной контртеррористической стратегии ООН**

3.1. Проблемные аспекты реализации Глобальной контртеррористической стратегии ООН 144-

3.2. Проекты повышения эффективности Глобальной контртеррористической стратегии ООН 161-172

3.3. Имплементация Глобальной контртеррористической стратегии ООН государствами (на примере национального уровня реализации Глобальной контртеррористической стратегии ООН в Российской Федерации) 173-193

Заключение 194-198

Список использованной литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования** продиктована современным  
состоянием всемирной террористической угрозы: беспрецедентное по историческим  
меркам явление в виде Исламского государства Ирака и Леванта (ИГ, ИГИЛ, Даиш) и  
связанных с ним организаций, не оставляет сомнений об уровне опасности даже для самых  
рьяных скептиков. Обладая современным потенциалом и доступом к природным ресурсам,  
имея на вооружении мощный арсенал различных видов оружия и боевой техники, боевики  
ИГИЛ стремительно расширяют свое территориальное влияние и распространяют «вирус»  
враждебной террористической идеологии. Факторами, способствующими

распространению угрозы являются: затянувшиеся региональные конфликты на фоне этнической, национальной и религиозной дискриминации; социально-экономическая маргинализация населения; объективная связь с транснациональной организованной преступностью - наркоторговлей, контрабандой оружием, торговлей людьми и коррупцией. Комплекс данных проблем стимулирует пропаганду терроризма в различных странах и облегчает вербовку новых его сторонников.

Выступая на заседании Совета Безопасности ООН 30 сентября 2015 года, министр  
иностранных дел РФ Сергей Лавров подчеркнул, что бесчинства, творимые ранее  
террористами таких группировок, как Джабхат ан-Нусра, Аль-Каида, Аш-Шабаб и Боко  
Харам «меркнут» на фоне экспансии Исламского государства - террористы проводят  
массовые казни и публичные расправы, ставят под угрозу само существование различных  
этно-конфессиональных групп, включая христиан, курдов, алавитов. Терроризм во всех  
его формах и проявлениях наносит удар по ценностям, заложенным в основу Устава  
Организации Объединенных Наций (ООН) - принципам уважения прав и свобод человека,  
верховенства права и мирного урегулирования конфликтов, создает угрозу

территориальной целостности и безопасности государств, дестабилизирует законные правительства.

В последние годы меры, предпринимаемые мировым сообществом в контексте  
борьбы с международным терроризмом, сводились, главным образом, к проведению  
ответных силовых операций со стороны отдельных стран и укреплению внутренней  
безопасности. Между тем, концентрация усилий в рамках такого подхода зачастую  
порождает объективное ослабление государственного аппарата и нарушения

демократических устоев, что, в свою очередь, ведет к радикализации групп населения, экстремизму и ксенофобии.

Правительства государств и международные организации неоднократно выражали обеспокоенность по поводу того, что борьба с терроризмом в некоторых случаях подрывает те самые ценности, по которым наносят удар сами террористы: права человека и верховенство права. Очевидно, что силовой подход к проблеме терроризма, сконцентрированный на военных, полицейских и разведывательных мерах, не достигает поставленных целей, ослабляя потенциал коллективных действий против терроризма. Понимание необходимости пересмотра подобного подхода в сторону концентрации усилий по устранению условий и причин, порождающих террористическую идеологию, привело к принятию в 2006 году под эгидой ООН Глобальной контртеррористической стратегии (ГКС)1.

Недостаточная эффективность борьбы с международным терроризмом и формирование новой угрозы в виде неконтролируемой вынужденной миграции населения из Ближнего Востока и Африки в Европу, в современных условиях ставит перед ООН и государствами-членами задачу неукоснительного соблюдения всех основных компонентов Стратегии, а также совершенствование национальных, субрегиональных и региональных программ по ее осуществлению.

**Цели и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является комплексный анализ правовых основ и практических мероприятий, проводимых государствами в рамках ГКС ООН, а также разработка нормативных рекомендаций по совершенствованию международных и внутригосударственных механизмов ее реализации.

Для достижения указанной цели в диссертации поставлены следующие задачи:

проследить историю международно-правового регулирования борьбы с терроризмом в эволюционном аспекте;

определить базовые критерии разработки и принятия универсального международно-правового определения терроризма, связанные с реализацией ГКС ООН;

- раскрыть содержание ГКС ООН в международно-правовом аспекте;

- проанализировать последовательность мер, закрепленных в основных  
руководящих принципах ГКС ООН;

- исследовать современную практику ООН по осуществлению ГКС;

1 Обзор Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. 13 июня 2014 года.

- оценить корреляцию отдельных аспектов осуществления ГКС ООН с ее  
программными целями;

рассмотреть международный и национальный уровни реализации ГКС ООН (на примере Российской Федерации);

обозначить основные направления совершенствования национальных механизмов осуществления ГКС ООН;

- выявить проблемные аспекты ГКС ООН и разработать предложения по  
повышению эффективности ее реализации.

**Объект и предмет исследования.** Объектом диссертационного исследования является комплекс общественных отношений, возникающих на разных этапах реализации основных компонентов ГКС ООН, как универсальной международно-правовой основы, призванной укреплять национальные, региональные и международные усилия по борьбе с терроризмом.

Предметом исследования является ГКС ООН 2006 года, а также основные международно-правовые принципы и нормы, объективно связанные с отдельными компонентами Стратегии и практикой ее реализации: международные универсальные и региональные антитеррористические конвенции и протоколы к ним; международные договоры о защите прав человека и основных свобод; резолюции Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН о мерах по ликвидации международного терроризма. Отдельное внимание уделено внутригосударственному правовому обеспечению и правоприменительной практике по реализации ГКС ООН, в том числе мерам по имплементации положений ГКС ООН в национальное законодательство Российской Федерации.

**Степень научной разработанности темы.** Многоплановый и междисциплинарный характер проблемы противодействия международному терроризму обусловил повышенное внимание к отдельным аспектам ее проявления со стороны представителей различных направлений гуманитарных наук, в том числе юриспруденции. Непосредственно в международно-правовом ракурсе исследуемая проблематика освещена в трудах российских и зарубежных авторов.

Теоретической основой исследования послужили труды отечественных

представителей науки международного права. Это работы: А.Х. Абашидзе, К.А. Бекяшева, Р.М. Валеева, Г.В. Игнатенко, Ю.М. Колосова, Г.И. Курдюкова, Л.А. Лазутина, В.Н. Лихачева, И.И. Лукашука, С.Ю. Марочкина, Л.Х. Мингазова, О.И. Тиунова, Д.И Фельдмана, Н.А. Чернядьевой и др.

В советский период разработкой проблем терроризма, его сущности, квалификации террористических актов, международно-правового сотрудничества в борьбе с терроризмом занимались также И.И. Блищенко, Л.Н. Галенская, Н.В. Жданов, И.И. Карпец, И.Г. Кибальник, Н.Б. Крылов, Ю.М. Колосов, У.Р. Латыпов, И.И. Лукашук, Е.Г. Ляхов, Л.А. Моджорян, В.А. Мазов, Ю.А. Решетов, П.С. Ромашкин, Ю.С. Ромашев, Ю.М. Рыбаков, А.Н. Трайнин, и др.

В разработку теоретических проблем международного терроризма внесли вклад зарубежные исследователи, в их числе Ш. Бассиун, Б. Дженкинз, Й. Динстайн, Р. Клаттербак, У. Лакер, Р. Миллер, П. Уилкинсон, А. Шмидт и др.

Из современных разработок вопросов международно-правового определения понятия «терроризм», целесообразности данного вопроса отметим работы Е.Г. Ляхова, И.И. Синякина, А.В. Мардояна.

Механизмам международно-правового регулирования борьбы с терроризмом, возникающим при этом проблемам посвящены работы В.Ф. Антипенко, С.В. Глотовой, Б.И. Кофмана, В.В. Устинова, Н.В. Прокофьева.

Вопросы развития международно-правового регулирования борьбы с отдельными видами терроризма, в частности концепции развития международного права в области борьбы с ядерным терроризмом, международно-правовые проблемы борьбы с ядерным терроризмом, международно-правовые аспекты борьбы с биотерроризмом, исследовались в работах К.И. Косачева, М.Л. Хабачирова, А.Е. Симонова соответственно.

Вопросы международного терроризма при изучении смежных или более общих проблем рассматриваются в работах А.Р. Каюмовой, М.В. Кешнер.

Признавая научную ценность проанализированных работ, необходимо отметить, что они не в полной мере раскрывают все аспекты исследуемой проблематики.

**Методологическая основа диссертационного исследования.** В ходе написания работы был проведен системный анализ международно-правового регулирования осуществления ГКС ООН.

Методологическую основу настоящего диссертационного исследования составили такие методы научного познания, как метод материалистической диалектики, раскрывающий закономерности взаимосвязи и развития явлений, и метод комплексного анализа.

Также были использованы такие частно-научные методы, как: историко-правовой метод, показывающий объективные закономерности развития категорий «терроризм» и «террористический акт» на различных этапах процесса международно-правового

регулирования, формально-юридический метод, системно-структурный, метод контент-анализа источников. При анализе теоретической и нормативной базы, специальной литературы применен метод сравнительного правоведения, а также метод толкования права.

При решении поставленных задач, находящихся на стыке отраслевых юридических наук, диссертант использовал междисциплинарный подход.

Применение данных методов позволило исследовать международно-правовое регулирование ГКС ООН, а также имплементацию положений Стратегии в национальном законодательстве Российской Федерации целостно, всесторонне и во взаимосвязи.

**Эмпирическую** **основу** **диссертационного** **исследования** составили

общепризнанные принципы международного права, комплекс норм международного права: международных конвенций, резолюций, деклараций, также программных документов.

При проведении исследования широко привлекались материалы деятельности ООН и, в первую очередь, Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН, Комитетов Совета Безопасности по санкциям, Контртеррористического комитета ООН, Комиссии международного права ООН, иных международных организаций и конференций, международная судебная практика.

Значительную помощь в разработке проблемы оказала информационная база официального сайта ООН, содержащая обширный нормативный, справочный и статистический материал, позволившая в оперативном порядке отразить новейшую практику ООН, ее вспомогательных органов и иных органов Организации.

В работе проводится анализ национального законодательства Российской Федерации по вопросам темы диссертационного исследования.

**Научная новизна диссертации** заключается в том, что в ней впервые в  
отечественной доктрине международного права представлено комплексное

монографическое международно-правовое исследование ГКС ООН как универсальной основы коллективного реагирования на террористическую угрозу.

В процессе исследования автором выработаны базовые критерии определения международного терроризма в контексте ГКС ООН; прослежена эволюция международно-правового регулирования и деятельности международных организаций в сфере борьбы с терроризмом; дан подробный анализ механизмам реализации основных компонентов Стратегии; выявлены практические проблемы имплементации и реализации ГКС и предложены меры по повышению ее эффективности.

**Основные положения, выводы и рекомендации, обладающие элементами научной новизны, выносимые на защиту:**

1) В настоящее время универсальное международно-правовое определение терроризма отсутствует, что потенциально может привести к неспособности международного сообщества реагировать на террористические угрозы. Дефиницию терроризма затрудняет многообразие его объектов, целей и мотивов, применяемых форм насилия. В работе аргументируются базовые критерии необходимости разработки и принятия универсального международно-правового определения терроризма, напрямую коррелирующие с эффективностью реализации ГКС ООН:

- универсальное международно-правовое определение терроризма -  
основополагающий критерий легитимности принимаемых государствами и  
международными организациями под эгидой ГКС антитеррористических мер. Существует  
серьезный риск, что использование международным сообществом понятия «терроризм»  
при отсутствии его определения может привести к международной легитимизации  
действий, предпринимаемых репрессивными режимами;

- универсальное международно-правовое определение терроризма – необходимое  
условие для международного сотрудничества в области противодействия терроризму, так  
как именно в зависимости от того, как определяется терроризм, принимаются меры по  
борьбе с ним как на национальном, так и на международном уровне. Очевидно, что именно  
существующая на сегодня размытость границ и расширительное (а иногда и, наоборот,  
зауженное) толкование терроризма негативно влияют на согласованную оценку  
международным сообществом тех или иных насильственных актов. Кроме того, различие  
элементов содержащихся в определениях преступления терроризма по национальному  
законодательству отдельных государств, создает трудности в вопросах выдачи лиц,  
причастных к совершению актов терроризма, так и взаимной правовой помощи:

универсальное международно-правовое определение терроризма – важнейшее условие для эффективной защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом;

универсальное международно-правовое определение терроризма – критерий определения надлежащего национального уровня реализации ГКС в части соблюдения государствами международно-правовых обязательств по противодействию терроризму, закрепленных в антитеррористических конвенциях ООН, резолюциях Совета Безопасности ООН.

Разработана авторская дефиниция терроризма, положения которой представляется необходимым учитывать при разработке всеобъемлющей конвенции о международном

терроризме: «Терроризм – это акты, которые представляют собой преступления по смыслу международных конвенций и протоколов, касающихся терроризма, и определяются в них в качестве таковых; совершенные лицами, группами лиц, организованными движениями и преследующие цели: нанести ущерб государству, вызвать состояние ужаса, запугать население, заставить государство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, при достижении которых причиняется смерть или серьезный ущерб здоровью, осуществляется захват заложников, создается угроза международному миру и безопасности».

1. Комплексное и последовательное соблюдение государствами руководящих принципов ГКС ООН должно быть увязано с наращиванием международного сотрудничества всех государств и международных организаций, ликвидацией практики двойных стандартов в сфере борьбы с терроризмом, консолидацией мирового сообщества перед лицом террористической угрозы. В целях нормативного закрепления на универсальном международном уровне руководящих принципов реализации ГКС ООН разработан проект декларации «Об основных руководящих принципах реализации Глобальной контртеррористической стратегии ООН».
2. Для реализации ГКС ООН необходимо создание в рамках санкционного механизма Совета Безопасности ООН системы привлечения к международной ответственности государств, допускающих формирование и поддержку деятельности ряда террористических структур.

4) В целях разработки и осуществления превентивных мер борьбы с терроризмом,  
распространением радикализации и насильственных форм экстремизма (в рамках  
реализации Компонента III ГКС ООН) необходимо создание действующего механизма для  
систематического анализа конфликтов. Его задача - содействовать проведению  
мониторинга национальных конфликтов и осуществлению соответствующего  
стратегического планирования на основе анализа условий возникновения кризисных  
ситуаций. Представляется, что в контексте реализации ГКС ООН должна находиться  
концепция «универсальности насилия» как альтернативы перерастанию враждебности  
этнических и конфессиональных групп, наций и государств в террористические войны.

5) Существует ряд проблемных аспектов осуществления ГКС ООН, объективно  
требующих дальнейшей деятельности по их решению. Осуществление ГКС ООН на  
национальных уровнях должно быть увязано:

- с разработкой руководящих принципов, процедур и методов осуществления контроля за выполнением государствами Компонентов ГКС ООН;

- с мониторингом реализации ГКС ООН, и в этих целях с созданием в рамках ООН  
групп экспертов, групп наблюдения. Результаты мониторинга должны стать основой для  
последующего внесения корректив в Стратегию с тем, чтобы стимулировать соблюдение  
предъявляемых к государствам и иным международным организациям требований по  
борьбе с терроризмом;

- с принятием на основе всеобъемлющей ГКС ООН и ее четырех Компонентов  
национальных комплексных контртеррористических стратегий.

1. Обосновывается необходимость принятия в рамках ООН резолюции, содержащей основные принципиальные положения по введению, осуществлению и завершению государствами, коалицией государств и международными организациями вооруженных контртеррористических операций.
2. Поскольку ГКС ООН тесно связана с защитой прав человека в условиях борьбы с терроризмом, международным сообществом должна быть сформулирована и принята концепция защиты прав человека в условиях реализации Глобальной контртеррористической стратегии ООН, которую следует на уровне резолюции Совета Безопасности ООН имплементировать в национальное законодательство всех государств мира.

**Научно-теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретическое  
значение диссертации состоит в том, что сформулированные в ней положения и выводы  
направлены на устранение определенных пробелов в науке международного права, их  
можно использовать в целях дальнейшего международно-правового исследования проблем  
реализации ГКС ООН и повышения ее эффективности, имплементации в национальном  
законодательстве государств-членов Организации. Выводы и определения,

сформулированные в ходе исследования, а также сами материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе при проведении лекционных и семинарских занятий, подготовке учебных программ и пособий по следующим дисциплинам: «Международное право», «Международное уголовное право», а также специальных курсов по уголовному праву Российской Федерации.

Практическая значимость работы заключается в том, что проведенное исследование  
призвано способствовать повышению эффективности международно-правового

регулирования ГКС ООН, с учетом возложенных на ООН и государства-члены обязательств, имеющих принципиальное значение для дальнейшей деятельности по борьбе с терроризмом, а также реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации по данным вопросам.

Практические рекомендации могут быть также использованы органами государственной власти в целях совершенствования законодательного регулирования исследуемых вопросов.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Работа подготовлена на кафедре международного и европейского права ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», где было проведено ее обсуждение и рецензирование.

Основные теоретические положения и выводы по исследуемой теме изложены в  
научных публикациях, а также апробированы на международных и российских научно-  
практических конференциях: ХIII межвузовской научно-практическая конференции  
«Общество, государство, личность: модернизация системы взаимоотношений в России в  
условиях глобализации» (Казань, 2012), Международной конференции «Суверенитет  
государства и права» (Санкт-Петербург, 2014), ХХII Международной

мультидисциплинарной научно-практической конференции (Москва, 2016), VI

Международной научно-практической мультидисциплинарной конференции (Москва, 2016).

Результаты выполненного исследования были успешно применены автором при проведении семинарских занятий по учебной дисциплине «Международное право», «Вызовы ХХI века».

**Структура работы.** Структура работы отражает логику исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, приложения, содержащего проект декларации «Об основных руководящих принципах реализации Глобальной контртеррористической стратегии ООН», списка использованных источников и литературы.

## Эволюция международно-правового регулирования борьбы с терроризмом: от Конвенции «О предотвращении и осуждении терроризма» Лиги Наций к Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций

Ряд исследователей пишут о существовании терроризма репрессивного и провокационного (свойственного международному терроризму), превентивного (осуществляемого спецслужбами государств) и военного, физического и духовного1. При этом критерии выделения данных видов терроризма представляются крайне спорными.

Тенденция последнего времени - появление термина «транснациональный терроризм»2. Возможно, этому способствовал подход, отмечаемый в рамках ООН, а именно: констатация транснационального характера современных террористических угроз, требующего объединения усилий всего международного сообщества в деле борьбы с ними. Так, Генеральный секретарь ООН, определяя четыре направления борьбы с экстремизмом и терроризмом, отметил: «Без всяких сомнений появление нового поколения транснациональных террористических групп, таких как «Дайш» (ИГИЛ) и «Боко харам» представляет серьезную угрозу для международного мира и безопасности»3.

Общее сущностное отличие транснационального терроризма, по мнению большинства исследователей, «особая субъектность» террористических организаций и сетей. Н.В. Прокофьев отмечает, что сегодня терроризм в немалой степени обрел транснациональный характер и осуществляется как не связанными, а также косвенно связанными с государством группами лиц, так и организациями, масштаб деятельности которых заставляет серьезно призадуматься о наделении их международной правосубъектностью4. Подобные организации функционируют на территории ряда государств, создают собственную террористическую инфраструктуру.

Выступая на заседании Совета Безопасности ООН, министр иностранных дел Российской Федерации Сергей Лавров убедительно констатировал следующую ситуацию, сложившуюся по так называемому Исламскому государству: «На обширных территориях Ирака и Сирии ИГИЛ фактически создала экстремистское квазигосударство, обладающее отлаженным репрессивным аппаратом, стабильными источниками доходов, хорошо оснащенной армией и элементами оружия массового уничтожения. Ячейки ИГИЛ обживаются в Ливии, Афганистане, других странах, заявляют о том, что в их планах – захват Мекки, Медины, Иерусалима, распространение своей зловещей активности на Европу, Центральную и Юго-Восточную Азию, Россию»2.

Д. Фитцпатрик идет в теоретических дискуссиях далее, допуская, что в случае организации Аль-Каида целесообразно было бы рассмотреть вопрос о наделении ее «неким типом квази-суверенитета» или присвоении ей особого статуса (достаточно для того, чтобы считать эту организацию полноправной стороной в конфликте) ввиду ее способности к организации терактов беспрецедентного масштаба3. По мнению Ю.Е. Федорова было бы точнее называть международные террористические сети исламистского толка именно транснациональными

С.С. Веселовский, отмечая сложности в понимании транснационального терроризма, в числе его специфических черт выделяет и цель – «переустройство мира на иных, более справедливых, по мнению террористов, началах, основанных на отдельных положениях исламской религии. Транснациональный терроризм становится методом реализации альтернативного глобального проекта политического развития»1. Мы не согласны с таким мнением, поскольку в настоящее время приводимая точка зрения не отражает весь спектр целеполагания террористической деятельности.

Одним из дискуссионных вопросов в доктрине международного права остается вопрос о государственном терроризме2. Возможность признания за государствами статуса субъекта террористической деятельности отражена в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН. В их числе необходимо отметить: резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН «О недопустимости политики государственного терроризма и любых действий государств, направленных на подрыв общественно-политического строя в других суверенных государствах» 1984 года; Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 года3.

Из анализа содержания данных резолюций следует, что террористические акты могут исходить как от государств (непосредственное участие, содействие или соучастие в террористических актах в других государствах или попустительство такой деятельности на собственной территории), так и от колониальных, расистских и иностранных режимов, организуемых, подстрекаемых, финансируемых другими государствами. В этой связи рядом резолюций Совета Безопасности ООН вводились санкционные режимы, объектами которых становились такие государства, как Ливия, Судан, Афганистан.

В середине 1980-х годов в резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН появляется новая формулировка: «Где бы и кем бы они не совершались», одновременно с этим призывы к государствам о воздержании от прямого или косвенного участия в террористических актах сохранились. Эта формулировка нашла отражение и в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 62/71 2007 года1.

В 2007 году на 11-й сессии Специального комитета, занимающегося разработкой проекта всеобъемлющей конвенции по международному терроризму, выдвинуто предложение включить в проект понятие «государственный терроризм»2.

В то же время проблема квалификации действий государств, аналогичных определяемым в качестве преступлений по антитеррористическим конвенциям, осталась. «Когда государство организует террористические акции в других странах, то это и будет государственный терроризм» - заключает И.И. Карпец3. Далее он замечает: «Мы ныне привыкли к термину “государственный терроризм”. Я его воспринимаю как политический термин. Для юриста же понятнее термин “агрессия”, то есть нападение одного государство на другое»4. Эту точку зрения разделяют также Ю.М. Колосов и Дж.М. Левитт, которые считают, что использование понятия «государственный терроризм» в международном праве не является продуктивным. Такие действия, как акты терроризма, совершенные государством, следует квалифицировать как акт агрессии5.

## Принципы реализации Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций

И.И. Лукашук определил сущность имплементации как осуществление международной нормы при помощи внутренней1. По мнению Р.А. Каламкаряна, реализация принятых международных обязательств осуществляется через имплементацию, которая содействует переводу (трансформации) норм одной системы права в другую систему права2. Однако мы будем придерживаться концепции, сторонником которой является Г.И. Курдюков, согласно которой «имплементация – это осуществление международного права на национально-правовом уровне или при помощи национального права»3.

Перспективной задачей реализации Стратегии в данном контексте является присоединение всех государств к антитеррористическим договорам, принятым в рамках ООН. Организация Объединенных Наций, в свою очередь, должна интенсивно оказывать поддержку процессу ратификации существующих конвенций, а также имплементации положений этих соглашений в национальное законодательство4.

В настоящее время в данных целях Программа развития ООН совместно с Сектором по предупреждению терроризма Управления ООН по наркотикам и преступности оказывает практическую юридическую помощь государствам через сеть служб в развитии соответствующего контртеррористического законодательства. Управление по правовым вопросам Секретариата ООН взаимодействует со Специальным комитетом, учрежденым резолюцией 51/2 Генеральной Ассамблеи ООН, в части разработки проекта всеобъемлющей конвенции о международном терроризме.

Отметим принципиальный момент в реализации всех четырех компонентов Глобальной контртеррористической стратегии ООН. Главная ответственность за осуществление Глобальной контртеррористической стратегии ООН возложена на государства-члены, одновременно борьба с терроризмом является частью общего мандата самой Организации Объединенных Наций. Так, Устав ООН определяет цели Организации, которые включают поддержку международного мира и безопасности, угрозу которым представляeт терроризм. В этой связи реализация ГКС ООН подразумевает развитие и усиление эффективности предпринимаемых государствами мер в направлении борьбы с терроризмом, при масштабном содействии Организации Объединенных Наций1.

Важная роль в деле укрепления международного консенсуса по вопросам борьбы с терроризмом отводится Генеральной Ассамблее ООН, Совету Безопасности ООН - в деле привлечения внимания к конкретным аспектам терроризма в рамках его регулярных обсуждений и заявлений на высоком уровне, применения международных санкций.

К этому следует добавить усилия, предпринимаемые дополнительно системой Организации Объединенных Наций, а именно в рамках Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий (далее - ЦГОКМ, Целевая группа).

Целевая группа была создана Генеральным секретарем в 2005 году и одобрена Генеральной Ассамблеей в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. Мандат группы состоит в укреплении координации и слаженности контртеррористических усилий системы ООН.

Основная задача, поставленная перед ЦГОКМ, - максимизировать сравнительные преимущества каждого отдельного подразделения путем совместных действий по оказанию помощи государствам-членам в осуществлении четырех основных компонентов Стратегии. Кроме того, ЦГОКМ обеспечивает учет системой ООН потребностей государств-членов, с тем чтобы она могла предоставить им необходимую политическую поддержку и распространить подробную информацию о Стратегии, а также, в случае необходимости, ускорить оказание технической помощи.

В состав Целевой группы входит более 30 международных учреждений, которые в рамках своей функциональной компетенции осуществляют участие в многосторонних усилиях по борьбе с терроризмом. Обеспечением координации и согласованности между данными учреждениями занимается Канцелярия Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий в Департаменте по политическим вопросам Секретариата ООН под председательством заместителя Генерального секретаря ООН по политическим вопросам.

ЦГОКМ организует свою работу через рабочие группы и связанные с контртеррористической деятельностью проекты и инициативы в тех областях, где сотрудничество между субъектами системы ООН может способствовать осуществлению Стратегии.

В статусе наблюдателей ЦГОКМ осуществляют деятельность Международная организация по миграции (МОМ), Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ), Канцелярия Специального советника по Африке (КССА), Верховный комиссар ООН по делам беженцев (УВКБ), «Альянс цивилизаций».

Преимущественно террористические группы проявляют себя в ситуации, для которой характерны политические, социально-экономические потрясения и полная или частичная потеря государственного управления. Проявления терроризма или случаи использования тактики терроризма в регионах Африки и Ближнего Востока, Средней Азии в последние годы подтверждают это. В то же время ни один регион мира, ни одна страна полностью не защищена от угроз терроризма, что столь трагическим образом продемонстрировали нападения, совершенные в 2011 году в Норвегии, в 2015 году во Франции. При этом потенциальные направления террористических угроз по-прежнему непредсказуемы. Компонент I ГКС ООН. В числе условий, способствующих распространению терроризма, ключевое значение имеет отсутствие экономических возможностей и сбалансированного и устойчивого развития1. Дезорганизация политического управления, социальная дискриминация, политическая изоляция также ведут к созданию социальной напряженности, могущей явиться катализатором терроризма.

## Противодействие финансированию терроризма в контексте реализации Глобальной контртеррористической стратегии ООН

Необходимо отметить, что подобная практика решительно осуждена многочисленными международными организациями, являлась предметом многих докладов и расследований, включая доклады «Марти», организованные Советом Европы, которые, в частности, подробно раскрывали сложную сеть секретных мест содержания под стражей и перевода ЦРУ в ряде государств-участников Совета Европы.

Отметим многочисленные обращения в Европейский суд по правам человека, содержанием которых является обжалование предполагаемой причастности государств к практике рендиции лиц. Так, по делу Аль-Нашири против Польши, Аль-Нашири против Румынии1 заявитель, саудовский подданный йеменского происхождения, который в настоящее время содержится в центре Гуантанамо на Кубе в связи с подозрением в причастности к определенным террористическим актам, ссылается на ряд нарушений Европейской Конвенции по правам человека в связи с предполагаемой причастностью государств-ответчиков к существующей на их территории практике ЦРУ США, именуемой «экстраординарной рендицией».

В своей жалобе в ЕСПЧ заявитель ссылается на то, что эти государства, которые, по его словам, знали или должны были знать о программе рендиции, секретных объектах содержания под стражей на своей территории, в которых он содержался, пытках и бесчеловечном и унижающем достоинство обращении, которому он и другие лица подвергались в рамках процедуры, сознательно и умышленно позволили ЦРУ задержать его и до настоящего времени отказывали в признании или расследовании любых допущенных злоупотреблений.

Заявитель также утверждает, что государства-ответчики позволили ЦРУ переместить его с их территории, несмотря на наличие достаточных оснований полагать, что имеется реальная угроза применения к нему смертной казни и дальнейшего жестокого обращения и одиночного заключения, а также, что он не будет иметь возможности справедливого судебного разбирательства.

В то же время, внутреннее законодательство ряда государств, а также ряд двусторонних международных договоров содержат положения, легализующие данную практику. Так, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом1 выразил обеспокоенность в связи со статьей 12 Договора между Европейским союзом и Соединенными Штатами Америки и предлагаемой поправкой к статье 20 договора между Финляндией и Соединенными Штатами, поскольку они, как представляется, легализируют практику «чрезвычайной выдачи» и использования воздушного пространства и даже аэропортов Финляндии для перевозки лиц, помимо их воли, из одной третьей страны в другую (принудительное исчезновение).

Тревожная ситуация и с применением запрещенных методов в отношении лиц, подозреваемых/обвиняемых в совершении террористических актов и содержащихся под стражей, а также предварительного содержания данных лиц под стражей без предъявления обвинения2. Показательно, что неправительственные правозащитные организации, в частности, «Реприв» и «Международная амнистия», предпринимают попытки привлечь внимание ООН, международной общественности к данным проблемам посредством проведения международных конференций, а именно: «Международная борьба против пыток: Гуантанамо, Баграм».

Ведение Комитетами по санкциям Совета Безопасности ООН санкционных перечней. Адресность применения санкционного режима достигается посредством составления так называемых перечней лиц и организаций2. Механизм ведения санкционных перечней, включающий определенные стадии (включения/исключения, пересмотра), содержится в резолюциях Совета Безопасности, а также процедурных руководящих принципах, принимаемых соответствующими Комитетами Совета по санкциям3.

Впервые такая практика была использована при осуществлении режима международных экономических санкций в отношении организации «Аль-Каида» и движения «Талибан». Результатом стал «Сводный перечень физических и юридических лиц, входящих в “Талибан”/“Аль-Каида” или связанных с ними». 17 июня 2011 года Совет Безопасности единогласно принял резолюции 1988 (2011) и 1989 (2011) в качестве последующих резолюций к резолюции 1904 (2009). Приняв эти резолюции, Совет Безопасности постановил разделить санкционные режимы «Аль-Каиды» и «Талибан». Резолюция 1989 (2011)4 предусматривает, что санкционный список, который ведет Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1267 (1999), будет отныне называться «Санкционный перечень, учрежденный и поддерживаемый Комитетом 1267 в отношении лиц, групп, предприятий и организаций, связанных с Аль-Каидой»1.

Роль и выполняемые данным Санкционным перечнем функции в докладах Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденной резолюцией 1526 (2004) по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан», определяются следующим: «Наряду с 12 профильными конвенциями о борьбе с терроризмом, а также в отсутствие общепринятого определения терроризма сводный перечень служит одновременно символом решимости международного сообщества и практическим механизмом для ответа на глобальной вызов международному миру и безопасности, брошенный организацией “Аль-Каида”, движением “Талибан” и их пособниками»2.

## Имплементация Глобальной контртеррористической стратегии ООН государствами (на примере национального уровня реализации Глобальной контртеррористической стратегии ООН в Российской Федерации)

Имплементация Глобальной контртеррористической стратегии ООН предполагает трансформацию соответствующих международно-правовых норм, то есть, прежде всего, издание компетентными органами государства внутригосударственных правовых актов, а также последующее принятие административных распоряжений и мер, адресованных органам государственного управления, юридическим лицам и гражданам, призванных обеспечить осуществление Компонентов Стратегии.

Осуществление субъектами внутригосударственного права международных норм по борьбе с терроризмом, лежащих в основе Компонентов Глобальной контртеррористической стратегии ООН, обеспечивается путем принятия и реализации необходимых национальных нормативно-правовых актов.

Российская Федерация одной из первых столкнулась с терроризмом в его современных, самых опасных формах, и вследствие этого, активно поддерживает контртеррористические усилия под эгидой ООН, в том числе собственным экспертным опытом и практикой. Анализ проводимой Россией в данном направлении деятельности можно выразить в следующей генеральной линии: укрепление комплексного подхода в борьбе с терроризмом при реализации его на национальном уровне и продвижение в международном антитеррористическом сотрудничестве при центральной координирующей роли ООН и ее Совета Безопасности. Как отметил Президент Российской Федерации в своем выступлении на сессии Генеральной Ассамблеи ООН 28 сентября 2015 года в Нью-Йорке: «Россия всегда твёрдо и последовательно выступала против терроризма во всех его формах»1.

Процесс имплементации Глобальной контртеррористической стратегии ООН осуществляется Российской Федерацией по следующим направлениям: - двустороннее и многостороннее сотрудничество с государствами и международными организациями; - антитеррористическое законодательство; - создание национального антитеррористического центра; - деятельность правоохранительных органов, специальных служб и ведомств, занятых в сфере обеспечения безопасности; - работа специальных контртеррористических групп и проведение контртеррористических операций; - выработка комплекса мер по противодействию экстремизму; - участие институтов гражданского общества в данной сфере. Отметим следующие инициативы, практические достижения нашей страны в развитии и осуществлении Компонентов Стратегии.

Прежде всего подчеркнем, что именно Россия выдвинула инициативу на формирование под эгидой ООН Глобальной стратегии противодействия новым угрозам и вызовам на прочном фундаменте международного права. Время подтвердило актуальность и значимость такой задачи. И российская инициатива получила широкую поддержку в ходе 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Российская инициатива фактически перешла в практическую плоскость с созданием решением Генерального секретаря ООН К. Аннана Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам («Группа мудрецов»), призванной выработать рекомендации о мерах коллективного противодействия глобальным вызовам и угрозам. Россия приветствовала участие в Группе авторитетнейшего российского политика Е.М. Примакова и подтвердила свою готовность вносить в работу Группы самый весомый вклад.

Отметим важный вклад России в создание и укрепление международной антитеррористической коалиции, сложившейся после трагических событий 11 сентября 2001 г. в США. Во многом именно благодаря сбалансированной, неконфронтационной внешней политике России, ее твердой и последовательной приверженности решению ключевых мировых проблем на основе многостороннего сотрудничества, верховенству международного права и укреплению центральной роли ООН удалось избежать раскола антитеррористической коалиции в связи с односторонней военной операцией США и ряда их союзников против Ирака.

При ключевом участии России Советом Безопасности ООН единогласно была принята резолюция 1535 (2004)1 о реформе Контртеррористического комитета (КТК ООН), предусматривающая повышение экспертного и организационного потенциала Комитета, эффективности его работы по содействию практической деятельности государств на антитеррористическом направлении. Резолюция учредила Исполнительный директорат Контртеррористического комитета ИДКТК, задачей которого стало наблюдение за выполнением резолюции 1373 и оказание технической помощи государствам-членам.

Россия поддерживает линию на укрепление сотрудничества Контртеррористического комитета с ключевыми международными и региональными организациями, включая СНГ, ШОС, ОДКБ.

При решающем участии России были выработаны и приняты резолюции Совета Безопасности ООН, открывшие возможности выхода из острейшего иракского кризиса, в том числе в противодействии международному терроризму. В частности, по инициативе России в рамках Совета Безопасности ООН разработана и принята в конце апреля 2004 года резолюция 1540 (2004)2 о недопущении попадания оружия массового уничтожения и средств его доставки для так называемых «негосударственных субъектов», прежде всего -экстремистов и террористов