

Роль ООН в борьбе с терроризмом

Андрей Лебедев

В системе современных международных отношений ООН занимает центральное место и играет важнейшую роль практически во всех сферах глобальной повестки дня.

Как было сказано в Заявлении «Группы восьми» об укреплении программы ООН по борьбе с терроризмом в Санкт-Петербурге (16 июля 2006 г.): «ООН ... – уникальное подлинно всемирное учреждение является единственной организацией, положение и широта деятельности которой позволяют добиться глобального единства в осуждении терроризма»

Эта организация является единственным универсальным механизмом по поддержанию международного мира и глобальной безопасности, коллективному регулированию международных отношений и обеспечению устойчивого развития и стабильности.

На основе Устава ООН должна строиться вся международно-правовая система современного миропорядка, поэтому роль ООН как центра координации усилий всего мирового сообщества в борьбе с терроризмом и его пособниками будет и впредь возрастать.

В современных условиях, когда увеличивается зависимость различных стран друг от друга, растет и значение усилий ООН при поиске ответов на глобальные вызовы, одним из которых является терроризм.

Борьба с терроризмом в рамках ООН

Одна из первых попыток сотрудничества в борьбе с терроризмом в XX в. была предпринята предшественником ООН, Лигой Наций, в конце 30-х годов.

Непосредственным поводом для

начала работы над конвенцией о противодействии терроризму послужило убийство в Марселе 9 октября 1934 г. югославского короля Александра I и премьер-министра Франции Луи Барту.

ЛЕБЕДЕВ Андрей Сергеевич окончил Иркутский государственный педагогический институт иностранных языков (1991-1996 гг.) и Иркутскую государственную экономическую академию (1997-1998 гг.); аспирант Дипломатической академии МИД России (2006-2008 гг.). В настоящее время работает заместителем директора ООО «Байкал Аквастар» (г. Иркутск).

Ключевые слова: терроризм, Лига Наций, ООН, Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея ООН, резолюции ООН, Конвенции по борьбе с терроризмом, Контртеррористический комитет СБ ООН, антитеррористическая деятельность.

10 декабря 1934 г. Совет Лиги Наций принял решение, в котором говорилось: «На всех государствах лежит обязанность не поощрять и не терпеть на своей территории никакой террористической деятельности, преследующей политические цели... каждое государство не должно ничем пренебрегать в деле предупреждения и репрессии террористических актов и оказания в этих целях помощи тем правительствам, которые за ней обратятся».²

Совет Лиги Наций признал, что нормы международного права, касающиеся террористической деятельности, не обладают достаточной определенностью, чтобы обеспечить надлежащее сотрудничество в борьбе с терроризмом.

Проект Международной конвенции по предотвращению и наказанию актов терроризма был утвержден Ассамблеей Лиги 16 ноября 1937 г.

Уже в 1937 г. Лига Наций попыталась дать свое определение террористического акта: «В настоящей конвенции выражение «террористический акт» означает преступные действия против государства с целью вызвать страх у определенных людей или групп населения».³

Однако эта конвенция так и не вступила в силу.

Позднее, поводом для объединения усилий международного сообщества в сфере противодействия терроризму стали трагические события сентября 1972 г., когда в аэропорту Мюнхена были захвачены спортсмены из сборной Израиля.

На основе резолюции № 3034 Генеральной Ассамблеи ООН (декабрь 1972 г.) был создан Специальный комитет по вопросам международного терроризма, в состав которого вошли представители 34 государств.

В декабре 1994 г. Генассамблея вновь обратила внимание на проблему терроризма, приняв *Декларацию*

о мерах по ликвидации международного терроризма.

В качестве приложения к этой резолюции была принята Дополняющая Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма (1994 г.).

В ней отмечалось: «...Государства - члены ООН подтверждают важное значение обеспечения эффективного сотрудничества между государствами-членами для того, чтобы те, кто участвует в террористических актах, в том числе путем финансирования, планирования таких актов или подстрекательства к их совершению, предавались правосудию; они подчеркивают свое обязательство, согласно соответствующим положениям международного права, включая международные стандарты в области прав человека, взаимодействовать в деле предотвращения, пресечения и ликвидации терроризма и принимать все надлежащие меры в соответствии с их внутренним законодательством либо для выдачи террористов, либо для передачи их дел компетентным органам для целей судебного преследования».⁴

В преамбуле Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма подчеркивалась настоятельная необходимость «дальнейшего укрепления международного сотрудничества между государствами для принятия и утверждения практических и эффективных мер по предотвращению, пресечению и ликвидации всех форм терроризма, которые затрагивают все международное сообщество».⁵

В 1996 г. в дополнение к этой Декларации был учрежден Специальный комитет по терроризму. С тех пор ООН рассматривала этот вопрос на постоянной основе.

16 января 1997 г. 51-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла специальную Резолюцию, дополняющую указанную Декларацию, в которой государства-участники ООН, в частности, призывались «... отработать, при необходимости, в особенности путем подписания двусторонних и многосторонних соглашений и договоренностей,

процедуры взаимной правовой помощи, направленные на обеспечение и ускорение расследований и сбора доказательств, а также развивать сотрудничество между правоохранительными органами в целях выявления и предупреждения террористических актов»⁶.

После серии терактов в августе-сентябре 1999 г. в Москве, Буйнакске, Волгодонске Генеральный секретарь ООН К. Аннан заявил, что ООН должна активизировать усилия по борьбе с терроризмом. Эта проблема вновь стала предметом рассмотрения на 56 сессии Генеральной Ассамблеи ООН, а также на заседаниях ее Совета Безопасности.

В принятой 19 октября 1999 г. специальной резолюции СБ ООН содержится безоговорочное осуждение всех актов, методов и практики терроризма, не имеющих оправдания, независимо от их мотивов, во всех формах и проявлениях, где бы и кем бы они не совершались, особенно те, которые могли бы угрожать миру и безопасности.

События 11 сентября 2001 г. в США в очередной раз привлекли внимание международного сообщества в лице ООН к проблеме противодействия терроризму.

Так, резолюция СБ ООН №1368 от 12 сентября 2001 г. призвала международное сообщество умножить усилия по предупреждению и подавлению терроризма, включая активизацию координации и полную имплементацию в национальное законодательство антитеррористических конвенций и резолюций Совета Безопасности.

Изначально вся контртеррористическая деятельность ООН базировалась на основании VII главы Устава ООН, которая стала своеобразным фундаментом всего современного международного антитеррористического законодательства.

В настоящее время эта деятельность строится на основе стратегии, предложенной К. Аннаном, состоящей из 5 ключевых элементов:

- убеждения террористических группировок не прибегать к насилию;
- ограничения террористов в средствах для проведения атак;
- ограничения поддержки террористических группировок другими странами;
- развития возможностей стран в предотвращении терроризма;
- защиты прав человека в ходе антитеррористической борьбы.

На сентябрьском саммите мировых лидеров (2005 г.) эти элементы были одобрены и достигнуты соглашения по выработке универсального определения терроризма и утверждения всеобъемлющей конвенции о борьбе с международным терроризмом, создания практической основы эффективной помощи государствам в их национальных, региональных и глобальных антитеррористических действиях⁷.

2 мая 2006 г. К. Аннан представил на рассмотрение доклад «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии». Эти рекомендации дополнили и усовершенствовали каждый из 5 стратегических пунктов, детализировав предпринимаемые ООН действия и предложив меры по улучшению ее работы. В докладе были определены практические способы оказания помощи ООН государствам-членам в улучшении индивидуальных и коллективных возможностей в борьбе с терроризмом⁸.

На 60-й сессии ГА ООН была подписана Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терро-

ризма. Первой этот акт 14 сентября 2005 г. подписала Россия, которая инициировала разработку данного документа. Конвенцию, укрепляющую юридическую базу борьбы международного сообщества с терроризмом, подписали десятки других государств.

Следуя обязательствам, принятым на Саммите 2005 г., 8 сентября 2006 г. на 60-й сессии ГА ООН, была принята *Глобальная контртеррористическая стратегия*. За нее проголосовали 192 государства-члена ООН. Она вступила в действие 19 сентября 2006 г.

Впервые все государства-члены одобрили всеобъемлющую глобальную стратегическую основу борьбы с терроризмом, определяющую конкретные индивидуальные и коллективные меры по предотвращению распространения терроризма и усилению индивидуальных и общих возможностей государств-членов для этих целей, обеспечению защиты прав человека и верховенства закона в борьбе с терроризмом. Государства-члены подчеркнули важность существования международных контртеррористических инструментов, призвали принять в них участие и выполнять их условия.

Позднее, Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун указал, что разработка международной антитеррористической стратегии явилась «важной вехой и важным сигналом, данным правительствами стран мира и международными организациями, о том, что политика, философия, идеология и религия ни в коем случае не являются основаниями для проведения терактов»⁹.

Под эгидой ООН и связанных с ней неправительственных организаций с 1963 г. было разработано 13 основных универсальных конвенций и протоколов по борьбе с различ-

ными проявлениями терроризма.

К ним относятся:

1. Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, 1963 г. («Токийская конвенция»).

2. Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, 1970 г. («Гаагская конвенция»).

3. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. («Монреальская конвенция»).

4. Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г.

5. Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, 1979 г. («Конвенция о заложниках»).

6. Конвенция о физической защите ядерного материала, 1980 г. («Конвенция о ядерных материалах»).

7. Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, 1988 г.

8. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 г.

9. Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1998 г.

10. Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения, 1991 г.

11. Международная Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, 1997 г.

12. Международная Конвенция о борьбе с финансированием терроризма, 1999 г.

13. Международная Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, 2005 г.

Большинство этих документов действуют, обеспечивая законодательную основу для многосторонних действий против терроризма и давая определение отдельных видов террористических актов, включая захват самолетов и заложников, террористическую подрывную деятель-

ность, финансирование терроризма и терроризм с использованием ядерного оружия, как незаконные.

Важнейшие документы, касающиеся практических мер по борьбе с терроризмом принимались и принимаются на уровне СБ ООН.

Был принят ряд санкций против государств, которые подозревались в связях с террористическими организациями: Ливия (1992 г.), Судан (1996 г.) и Афганистан (1999 г. - движение «Талибан», 2000 г. - организация «Аль-Каида»).

Принятой в 1999 г. резолюцией №1269 СБ ООН призвал страны к сотрудничеству для предотвращения всех террористических актов. Эта резолюция стала началом интенсификации контртеррористической деятельности Совета после 11

сентября 2001 г. Одним из наиболее важных документов стала резолюция №1373 (2001 г.), принятая СБ 28 сентября 2001 г., которая создала правовое поле для международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и подвела правовую базу под начавшуюся операцию США и Великобритании в Афганистане.

Можно отметить, 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.

Россия в антитеррористической деятельности ООН

Для России, которая одной из первых стран в мире столкнулась с угрозой международного терроризма, поиск решения этой глобальной проблемы неизменно связывался с задачей создания эффективных механизмов многостороннего сотрудничества на основе международного права.

Такой подход predetermined активную и последовательную позицию России на всех этапах создания и развития широкой международной коалиции, главным связующим центром которой является ООН и ее Совет Безопасности. В этом русле строилась и строится работа российских представителей в ООН, на это направлена инициатива России по формированию глобальной системы эффективного противодействия международному терроризму и свя-

занными с ним новыми вызовами и угрозами.

Главным приоритетом России на антитеррористическом направлении является укрепление координирующей роли ООН в борьбе с терроризмом.

Россия выдвинула инициативу и последовательно проводит линию на формирование глобальной стратегии противодействия новым угрозам и вызовам на прочном фундаменте международного права. Время подтвердило актуальность и значимость такой задачи. Российская инициатива получает все более широкую поддержку в мире. Так, на 58-й сессии ГА ООН по предложению России была принята новая резолюция, конкретизирующая дальнейшие шаги мирового сообщества по выработке глобальной стратегии. Более того,

российская инициатива фактически перешла в практическую плоскость с созданием на основании решения Генерального секретаря ООН *Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам («Группа мудрецов»)*, призванной готовить рекомендации о мерах коллективного противодействия глобальным вызовам и угрозам.

Проблема противодействия международному терроризму стала приоритетным направлением внешней политики России. Это закономерно и стратегически обоснованно. От ее реального, а не декларативного решения зависит состояние международной безопасности, устойчивость международного сообщества, основанного на принципах права и справедливости, уважения демократических ценностей.

Нужен прагматичный и эффективный консенсус всех государств и народов.

Внешняя политика и дипломатия Российской Федерации выступают именно за такой подход.

Россия предлагает рассматривать борьбу с международным терроризмом как один из элементов многоплановой комплексной проблемы международной безопасности, которая должна затрагивать прямо или косвенно самые различные сферы деятельности ООН.

В сфере борьбы с международным терроризмом должны быть единые, жесткие, не допускающие произвольного толкования, нормативы. Поэтому Россия выступает за скорейшее принятие универсально признаваемого международным правом *определения понятия «терроризм»*, и по ее инициативе на сессиях Генассамблеи ООН были приняты резолюции о создании всемирной ор-

ганизации по глобальной стратегии противодействия современным вызовам и угрозам. Реализация этой инициативы позволит воплотить в жизнь идею коллективной безопасности, заложенную в Устав ООН.

Значительная работа проводится российской дипломатией по универсализации режима борьбы с международным терроризмом.

Большинство суверенных государств выступают в качестве участников антитеррористической коалиции, солидарны в борьбе с актами международного терроризма, ищут эффективные, включая национальные, средства противодействия этой угрозе. В то же время некоторые государства, вопреки их декларациям о необходимости сотрудничества перед вызовами XXI в., длительное время не подписывают антитеррористические конвенции ООН, не ратифицируют и не присоединяются к ним. Они отказываются от их применения, предоставляя, например, преступникам убежище, объявляя их, вопреки здравому смыслу и праву, «политическими борцами», оказывают им политическую и материальную поддержку.

Для исправления ситуации в рамках ООН Россия предлагала принять обращение к государствам, парламентам и правительствам активизировать сотрудничество в борьбе с международным терроризмом через расширение их участия в соответствующих конвенциях ООН; подготовить и опубликовать «Белую книгу» Организации Объединенных Наций, посвященную процессу вступления этих конвенций в юридическую силу; периодически рассматривать данный вопрос на заседаниях Контртеррористического комитета СБ ООН с последующим

информированием ГА ООН и мировых СМИ.

Российская Федерация считает крайне важным устранение пробелов как с точки зрения антитеррористического законодательства, так и в процессе его применения.

Россия вынесла на рассмотрение Совета Безопасности ООН проект резолюции об активизации взаимодействия в борьбе с международным терроризмом. Об этом заявил министр иностранных дел РФ С.Лавров, выступая на 59-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Проект резолюции предусматривал меры, предотвращающие злоупотребления правом политического убежища, поддержки или финансирования террористических действий, в том числе ускорение экстрадиции обвиняемых в причастности к террористической деятельности.

Россия предложила также разработать меры по пресечению источников финансирования терроризма, повышению степени ответственности и неотвратимости наказания для террористов.

Наши ключевые партнеры весьма позитивно откликнулись на предложение разработать новую резолюцию СБ ООН и принять в других формах конкретные меры по противодействию терроризму.

Центральная роль в объединении усилий международного сообщества в борьбе с терроризмом должна впредь принадлежать ООН.

Россия будет сотрудничать с любым государством, готовым бороться с терроризмом без двойных стандартов.

По мнению С.Лаврова: «Пришло время раз и навсегда отказаться от двойных стандартов по отношению к терроризму, какими бы лозунгами он ни прикрывался.

Те, кто убивал детей в Беслане и захватывал самолеты для атаки на Америку - существа одной породы».¹⁰

Большое внимание Россия уделяет контролю за практической реализацией резолюций и конвенций, принимаемых в рамках ООН.

Так, в заявлении «Группы восьми» об укреплении программы ООН по борьбе с терроризмом, сделанном в Санкт-Петербурге (16 июля 2006 г.), было отмечено: «С 2001 г. число программ ООН, направленных на борьбу с терроризмом, существенно возросло, причем имеет место дублирование усилий в области мониторинга и создания потенциала.

Предстоит еще многое сделать для увязки разрозненных программ между собой, и мы особо отмечаем начатую по инициативе Генерального секретаря работу в этой области.

Мы обязуемся работать с ООН для обеспечения того, чтобы каждая из этих программ была ориентирована на достижение конкретных результатов и разработана таким образом, чтобы обеспечить ее максимальную результативность, а также оптимизировать работу вспомогательных учреждений и их кадровый состав и обеспечить их взаимодействие друг с другом и с другими соответствующими международными учреждениями в рамках более активного сотрудничества и системной согласованности».¹

Основополагающим условием единства и успешной деятельности международной антитеррористической коалиции была и остается строгая приверженность международному праву.

Борьба с терроризмом не должна превращаться в предлог для реализации геополитических целей, наращивания национальных и блоковых военных потенциалов или «принудительного реформирования» суверенных государств.

Сейчас общая задача государств не только восстановить объемы и ка-

чество сотрудничества в рамках антитеррористической коалиции, но и продолжить работу, нацеленную на превращение антитеррористического союза в несущую конструкцию эффективной системы международной безопасности и сотрудничества.

Россия приветствовала единогласное принятие СБ ООН Резолюции №1535 (март 2004 г.) о реформе Контеррористического комитета (КТК) Совета Безопасности ООН, направленной на повышение экспертного и организационного потенциала Комитета, эффективности его работы по содействию практической деятельности государств на антитеррористическом направлении. Это важное решение Совбеза по борьбе с терроризмом закрепило КТК в качестве координирующего центра международного антитеррора под эгидой ООН и одновременно подтвердило единодушный настрой мирового сообщества на дальнейшее совершенствование механизмов всемирной организации по противодействию современным вызовам и угрозам. Россия поддерживает линию на укрепление сотрудничества КТК с важнейшими международными и региональными организациями, включая приоритетные для России СНГ, ШОС, ОДКБ.

Россия высоко оценивает значе-

ние единогласного принятия СБ ООН антитеррористической резолюции №1526 по совершенствованию эффективности санкций в отношении талибов, «Аль-Каиды» и связанных с ними лиц и организаций. Особо существенно то, что проект резолюции был подготовлен в духе традиционного партнерства на афганском направлении делегациями России и США. Соавторами документа стали затем все члены СБ ООН. Москва обращает внимание на то, что в новой резолюции подтвержден призыв к совершенствованию взаимодействия и обмена информацией между «антиталибским» Комитетом и КТК.

Россия выдвинула инициативу разработки под эгидой ООН действенного Кодекса защиты прав человека от терроризма. Важным вкладом в реализацию российского предложения стало принятие на 58-й Сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюции «*Права человека и терроризм*», вобравшей в себя все элементы такого кодекса, в частности положения о праве каждого человека на защиту от терроризма и террористических актов независимо от национальной принадлежности, расы, пола и религии, а также о недопустимости предоставления убежища лицам, виновным в совершении терактов.

Авторитет Российской Федерации в ООН всегда неизменно высок. При чем не только потому, что Россия является постоянным членом Совета Безопасности ООН со всеми вытекающими из этого статуса правами и обязанностями.

Многие страны-члены ООН разделяют последовательную позицию России в защиту укрепления принципов многосторонности и обеспечения верховенства права в мировых делах, становления коллективной стратегии реагирования на новые опасные вызовы и угрозы безопасности и развитию человечества.

Примечание

- ¹ Заявление «Группы восьми» об укреплении программы ООН по борьбе с терроризмом. Санкт-Петербург, 16 июля 2006 г. // Официальный сайт Председательства Российской Федерации в «Группе восьми» // <http://www.g8russia.ru/docs/18.html>
- ² Цит. по: *Морозов Г.И.* Терроризм - преступление против человечества (международный терроризм и международные отношения). М., 1997. С.20.
- ³ Конвенция по предотвращению и подавлению терроризма. Ст. 1 п.2 // Wurth P. La Repression internationale du terrorism. Lausanne, Imprimerie la Concorde, 1941. P.50.
- ⁴ Дополняющая декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г. Декларация Организация Объединенных Наций от 17 декабря 1996 г. // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия. Дополнение №49 (А/51/49). С.344–345.
- ⁵ Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма. Утверждена резолюцией 49/60 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1994 г. // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия. Дополнение №49 (А/49/49). С. 409–412.
- ⁶ Меры по ликвидации международного терроризма // Резолюция, принятая Генеральной ассамблеей (по докладу Шестого комитета А/51/631). 51 сессия ГА ООН. 16 января 1997 г. // <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/761/67/PDF/N9776167.pdf?OpenElement>
- ⁷ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. // www.un.org/russian/summit2005/outcome.pdf
- ⁸ Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии. Доклад Генерального секретаря. А/60/825, 27 апреля 2006 г. // http://www.un.org/russian/unitingagainstterrorism/a60_825.doc
- ⁹ Генсекретарь ООН призывает страны мира реализовать международную антитеррористическую стратегию // <http://www.anct.ru/inform/textnews/2007-11-16/55159/?site=8>
- ¹⁰ Выступление министра иностранных дел Российской Федерации С.Лаврова на 59-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (Нью-Йорк, 23 сентября 2004 г.) // <http://www.un.org/russian/ga/59/plenary/russia.htm>

**Подписка на 2008 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 – на 6 месяцев**