

*АНТОЛОГИЯ
ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ*

А. Ю. Пиджаков
ИЗБРАННЫЕ
ТРУДЫ

Александр Юрьевич Пиджаков
Избранные труды
Серия «Антология юридической науки»

Текст предоставлен издательством
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11197300
Избранные труды: Юридический центр; Санкт-Петербург; 2010
ISBN 978-5-94201-594-7

Аннотация

В сборник избранных трудов А. Ю. Пиджакова включены отрывки из монографий и фрагменты статей. Особое внимание уделяется научным трудам по международному публичному праву, истории государства и права. Делается акцент на освещение публикаций по международному сотрудничеству государств в борьбе с политическим терроризмом и экстремизмом.

Поскольку А. Ю. Пиджаков является не только доктором юридических наук, но и доктором исторических наук, часть настоящего сборника посвящена его работам, затрагивающим проблемы отечественной истории и социальной экологии.

Для преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов и всех интересующихся проблемами международного права, истории государства и права и социальной экологии.

Содержание

Краткая биография	5
I. Международное право	9
Международно-правовое регулирование борьбы с современным терроризмом[1]	9
Борьба с политическим терроризмом и экстремизмом (международно– и национально-правовые проблемы)[31]	25
Правовое регулирование сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом[49]	33
Государственные меры борьбы с терроризмом: отечественный и зарубежный опыт[65]	41
Современный терроризм – глобальная угроза человечеству[72]	47
Международно-правовое регулирование операций по поддержанию мира[95]	55
Конец ознакомительного фрагмента.	69

Александр Пиджаков

Избранные труды

© А. Ю. Пиджаков, 2010

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2010

* * *

*С любовью и благодарностью Орловой Светлане Георгиевне
ПОСВЯЦАЮ*

*Памяти моих родителей – Пиджаковой Ренаты Самуиловны и
Пиджакова Юрия Васильевича ПОСВЯЦАЮ*

Краткая биография

Александр Юрьевич Пиджаков – коренной ленинградец, родился 18 февраля 1955 г. Он – наследник традиций замечательной семьи с интереснейшей историей. Его прадед, Илья Забелин, работал мастером на известном Путиловском (ныне Кировском) заводе. Александр Юрьевич – потомственный историк и педагог. Его бабушка, Анна Федоровна Волкова, воевала на фронтах гражданской войны. Получив в 1929 г. диплом Ленинградского института народного хозяйства, окончила аспирантуру Высшего инженерно-педагогического института, затем училась в Институте Красной профессуры. Преподавала политэкономии и являлась деканом факультета в Холодильном институте в Москве, научным сотрудником в Коммунистической Академии. С 1935 по 1941 г. была директором Педагогического института им. М. Н. Покровского. С 1939 по 1947 г. являлась депутатом городского Совета депутатов трудящихся и председателем Комиссии по народному образованию. Делегат XVIII съезда ВКП(б).

А. Ф. Волкова в годы Великой Отечественной войны по совместительству заведовала кафедрой марксизма-ленинизма в Педиатрическом медицинском институте. С декабря 1945 по 1950 г. вновь была назначена директором Педагогического института и заведующей кафедрой марксизма-ленинизма. В 1950 г. была репрессирована по «ленинградскому делу», полностью реабилитирована в 1954 г. Ее дочь, Рената Самуиловна Пиджакова, – выпускница исторического факультета Ленинградского государственного университета, посвятила основную часть своей жизни преподаванию в должности доцента кафедры истории КПСС в Ленинградском институте советской торговли им. Ф. Энгельса. Имея большую нагрузку в институте, отдавая все свободное время воспитанию двоих детей, она тем не менее успешно защитила кандидатскую диссертацию, посвященную продовольственному снабжению Ленинграда в послевоенные годы. Александр Юрьевич неоднократно подчеркивал, что своими научными успехами он обязан во многом именно матери, которая сумела передать ему настойчивость в достижении поставленной цели, внимательность, трудолюбие, корректность и уважение к науке, энергичность – те качества, которыми была с лихвой одарена сама. Проводя в свободное от основной работы время экскурсии в Военно-морском музее на Васильевском острове, Р. С. Пиджакова часто брала с собой маленького сына, который с детства начал интересоваться историей нашей Родины и своего города.

По окончании школы № 52, в 1972 г., А. Ю. Пиджаков поступил на вечернее отделение исторического факультета Ленинградского государственного университета. Одновременно началась и трудовая деятельность А. Ю. Пиджакова. С августа 1972 г. по май 1973 г. он работал в должности архивариуса в проектно-конструкторском бюро «Союзлифтмаш». В мае 1973 г. был призван на действительную службу в ряды Советской Армии. И даже во время службы в армии он не расставался с историей: так случилось, что он служил в знаменитом городе Козельске, который прославился героической обороной от войск хана Батые в 1238 г. Во время службы А. Ю. Пиджакову удалось побывать в находящейся недалеко от места службы Оптиной пустыне, а также в Калуге, в музее К. Э. Циолковского. После демобилизации в 1975 г. А. Ю. Пиджаков продолжил обучение в ЛГУ.

В период обучения в университете А. Ю. Пиджаков делал первые шаги в науке, работая в должности младшего научного сотрудника в Центральном государственном архиве Октябрьской революции и социалистического строительства г. Ленинграда. Полученные там навыки работы с архивными документами пригодились в его дальнейшей научно-исследовательской работе. В 1980 г. А. Ю. Пиджаков окончил университет, успешно защитив под руководством известного историка профессора Н. Я. Иванова дипломную работу, посвященную продовольственному положению в Петрограде осенью 1917 – зимой 1918 г.

По окончании университета, в январе 1981 г., А. Ю. Пиджаков поступает на работу в Академию гражданской авиации в качестве ассистента кафедры истории КПСС и партийно-политической работы в гражданской авиации. Привел его в Академию Ю. Н. Куликов, который и сегодня успешно преподает в СПбГУГА. Заведующий кафедрой А. К. Булкин, ныне декан гуманитарного факультета, профессор, доктор исторических наук, во многом способствовал научному росту А. Ю. Пиджакова, создавая условия, необходимые для становления его как педагога.

В 1985 г. А. Ю. Пиджаков был зачислен в целевую аспирантуру на исторический факультет ЛГУ. К этому времени он уже был увлечен проблемой истории гражданской авиации. Навыки работы в государственных архивах позволили ему исследовать архивные материалы по теме диссертации в архивах Ленинграда, Мурманска и Архангельска, причем многие архивные документы были им введены в научный оборот впервые. Досрочно, летом 1988 г., он защитил кандидатскую диссертацию, посвященную истории развития Гражданского Воздушного Флота Северо-Запада СССР в годы довоенных пятилеток. И в дальнейшем А. Ю. Пиджаков возвращался к истории авиационной науки и техники, а позднее – к истории юридической науки, опубликовал более 30 научных работ по данной проблематике. В результате он был избран действительным членом Санкт-Петербургской Академии истории науки и техники. Его совместная статья с профессором Гербертом Харрисом (Новая Зеландия), посвященная борьбе с терроризмом на воздушном транспорте, была опубликована в издании Британской Ассоциации авиационных консультантов «Newsletter» в 2001 г.

За время обучения в аспирантуре Александр Юрьевич отвечал за издание депонированных сборников научных статей, в которых охотно публиковали свои статьи не только аспиранты, но и доценты и профессора. Инициатором этих публикаций был талантливый молодой заместитель заведующего кафедрой Александр Николаевич Мячин, курировавший тогда аспирантов, ныне – Начальник Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии, генерал-майор таможенной службы, Ученый секретарь Совета ректоров Санкт-Петербурга, профессор, доктор исторических наук.

Будучи аспирантом, чтобы не потерять научно-педагогический стаж, А. Ю. Пиджаков преподавал на кафедре истории КПСС Ленинградского института авиаприборостроения, причем проводил практические занятия со студентами-вечерниками в 10 (!) группах. Научно-исследовательскую и педагогическую работу молодой преподаватель успешно сочетал с активной деятельностью в качестве лектора общества «Знание» – являлся членом бюро общества «Знание» по молодежной тематике, читал лекции о неформальных молодежных объединениях в различных коллективах Ленинграда и Ленинградской области. В бюро городского общества «Знание» он познакомился со многими интересными людьми – тогда уже известным российским социологом, доктором философских наук, профессором, заслуженным деятелем науки Владимиром Тимофеевичем Лисовским; малоизвестным старшим преподавателем Высшей профсоюзной школы культуры, а ныне ректором Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов, профессором, доктором культурологических наук Запесоцким Александром Сергеевичем и др. А. Ю. Пиджаков вспоминал, как, возвращаясь после лекций из г. Тихвина в электричке, В. Т. Лисовский рассказывал о своем жизненном пути, поразив своей широчайшей эрудицией. А вместе с А. С. Запесоцким они задумывали проект создания тогда еще малоизвестных видеосалонов.

Вернувшись в Академию гражданской авиации, А. Ю. Пиджаков продолжил путь педагога в должности старшего преподавателя на кафедре у профессора, доктора исторических наук А. К. Булкина. В 1988 г. Александру Юрьевичу была присуждена ученая степень кандидата исторических наук, а в 1993 г. присвоено ученое звание доцента по кафедре истории и социального управления.

А. Ю. Пиджакова отличают увлеченность, многонаправленность научных изысканий. С 1990 г. он активно исследует проблемы социальной экологии, опубликовав около 20 статей и 3 монографии. Одна из них – «Мир экологии: Словарь-справочник» (1997), написанный совместно с профессором, доктором исторических наук В. В. Соколовым, находится в библиотеке Конгресса США. Результатом этих исследований явилась успешная защита в 1996 г. в Северо-Западной академии государственной службы докторской диссертации «Экологическая политика СССР (середина 60-х – начало 90-х гг.)». Исследование получило положительные отзывы многих ученых, среди них известного эколога, Председателя Российского Географического общества, профессора, доктора географических наук. С. Б. Лаврова. В 1996 г. А. Ю. Пиджакову присваивается степень доктора исторических наук. В том же году его принимают действительным членом (академиком) в Международную академию наук экологии и безопасности жизнедеятельности.

В 1994 г. профессор Академии гражданской авиации, доктор юридических наук В. Н. Дежкин создал негосударственный вуз – Санкт-Петербургский институт управления и права, став его ректором. А. Ю. Пиджаков принял активное участие в создании этого института, в подборе профессорско-преподавательского состава, заняв должность проректора по учебной работе и проработав в ней 5 лет. Титанический труд по созданию и согласованию учебных планов, рабочих программ, подбору преподавателей, составлению расписания занятий, подготовке к лицензированию и аккредитации и т. д. дал свои плоды: вуз и ныне успешно функционирует и развивается.

Организаторские и «пробивные» способности А. Ю. Пиджакова проявились, когда открывался, преодолевая сопротивление и противодействие некоторых чиновников, юридический факультет в Академии гражданской авиации. А. Ю. Пиджаков вместе с деканом юридического факультета профессором Н. Ф. Бабанцевым неоднократно обращались в Москву в Генеральную прокуратуру, Министерство юстиции, Министерство образования, другие инстанции. И, наконец, факультет был открыт, а Академия гражданской авиации стала одним из первых технических вузов страны, которые начали подготовку юристов.

А. Ю. Пиджаков перешел работать на кафедру права, где ему было поручено читать курсы «История отечественного государства и права», «История государства и права зарубежных стран». Когда, через несколько лет, на факультете было образовано три кафедры, А. Ю. Пиджаков был назначен заведующим кафедрой международного права.

После защиты докторской диссертации Александр Юрьевич не остановился на достигнутом (чего, кстати, многие не понимали). Он поступил на заочное обучение в Академию гражданской авиации по специальности «юриспруденция» (2-е высшее) и вскоре получил диплом и квалификацию юриста.

В 1997 г. вместе с профессорами В. П. Кириленко, В. С. Солодченко и Ю. В. Мишальченко он принял активное участие в создании правовой кафедры в Санкт-Петербургском государственном морском техническом университете, вновь проявив незаурядные организаторские способности. Несколько лет возглавлял в бывшей Корабелке кафедру гражданского и коммерческого права. Параллельно А. Ю. Пиджаков исследует проблему военно-экологической безопасности, выступает на конференциях, пишет научные статьи и в 1999 г. защищает по указанной проблематике диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук (под руководством известного юриста-международника, профессора, доктора юридических наук И. Е. Тарханова) по научной специальности 12.00.10 – «Международное право. Европейское право». В 1999 г. ему присвоено ученое звание профессора по кафедре права.

Сейчас А. Ю. Пиджаков является членом Российской Академии юридических наук, членом Ассоциации юристов России, членом Российской ассоциации международного права, членом Российской криминологической Ассоциации. Его биографические данные

включены в справочники: «Видные ученые-юристы России (вторая половина XX века)», «Российская ассоциация международного права. 1957–2007. Биографический словарь».

С 1999 г. А. Ю. Пиджаков заинтересовался актуальной проблемой международного права – борьбой с международным терроризмом. Глубже познать данную проблему ему помогли профессора Б. А. Смыслов, Ю. С. Ромашев и мн. др. На сегодняшний день по данной теме им опубликовано более ста научных статей и 10 монографий. Он является основателем нового научного направления – исследования международно-правового регулирования сотрудничества государств в борьбе с политическим экстремизмом и терроризмом. По данной проблеме им в 2005 г. (вновь в Северо-Западной Академии государственной службы при Президенте РФ) была успешно защищена докторская диссертация «Международное сотрудничество государств в борьбе с политическим терроризмом и экстремизмом в новых геополитических условиях» по специальности 23.00.04 – Политические проблемы международных отношений и глобального развития. Монографии А. Ю. Пиджакова «Международно-правовое регулирование борьбы с современным терроризмом» (СПб., 2001) и «Борьба с политическим терроризмом и экстремизмом» (СПб., 2003) находятся в библиотеке Президента Российской Федерации. Он был избран действительным членом (академиком) Академии проблем безопасности, обороны и правопорядка. В 2006 г. ему присуждена ученая степень доктора юридических наук.

В декабре 2007 г. случилось несчастье – около своего дома А. Ю. Пиджаков был сбит машиной, получил серьезные травмы. По призыву души и сердца десятки студентов вузов, где преподавал и преподал А. Ю. Пиджаков, сдали так необходимую для 3 серьезных операций кровь. Полгода он был прикован к постели, прошел курс реабилитации и сейчас снова в строю. Это чудо смогло свершиться благодаря самоотверженности его жены, доцента Университета гражданской авиации, Марины Васильевны Авдеевой и ее дочери, выпускницы юридического факультета, Анны Яковлевой, любви и заботе близких и друзей Александра Юрьевича. А. Ю. Пиджаков и во время болезни продолжал писать статьи, опубликовал 3 монографии, занимался с аспирантами и дипломниками.

Неоспорим тот факт, что Александр Юрьевич Пиджаков является известным ученым. Он член 2 докторских диссертационных советов, автор (соавтор) более 350 научных публикаций, в том числе 22 монографий. В качестве научного руководителя он подготовил более десятка кандидатов исторических и юридических наук. Под научным руководством профессора А. Ю. Пиджакова 10 аспирантов и 8 соискателей являются соискателями ученой степени кандидата юридических наук, он является научным консультантом двух докторантов. Александр Юрьевич постоянно участвует в работе международных, общероссийских и межвузовских научно-практических конференций и семинаров, выступает в качестве официального оппонента и рецензента у соискателей ученой степени доктора и кандидата исторических и юридических наук.

Он награжден нагрудным знаком «Отличник воздушного транспорта», «Почетный работник высшего профессионального образования РФ», юбилейной медалью «В память 300-летия Санкт-Петербурга».

21 января 2009 г. Указом Президента России Д. А. Медведева № 77 за заслуги в научной деятельности А. Ю. Пиджакову присвоено почетное звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации».

В декабре 2009 г. А. Ю. Пиджаков был принят в члены Международной полицейской ассоциации.

Дочь А. Ю. Пиджакова – Кулакова (Пиджакова) Ольга Александровна, выпускница СПбГМТУ, инженер-технолог по специальности «Технология художественной обработки материалов». У Александра Юрьевича растет (ему 5 лет) замечательный внук Витя.

I. Международное право

Международно-правовое регулирование борьбы с современным терроризмом¹

Международный терроризм на море, как международный терроризм на суше и в воздухе, направлен против иностранных объектов, физических лиц, являющихся гражданами иностранных государств, и их собственности. Его главная опасность состоит в том, что он угрожает безопасности мореплавания, попирает общепризнанный принцип свободы морей и нередко представляет угрозу миру, являясь в связи с этим тягчайшим преступлением международного характера.

Правовое регулирование борьбы с терроризмом на море, как справедливо отмечает Л. А. Моджорян, практически пока полностью отсутствует². В связи с частыми случаями насильственных деяний на морских коммуникациях, подобных случаю захвата в 1985 г. итальянского судна «Акилле-Лауро», возникла необходимость в регулировании борьбы с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. С принятием Римской конвенции 1988 г. и протокола к ней борьба с морскими террористическими актами стала составной частью общей борьбы с преступностью. Как утверждает А. В. Змеевский, «долгое время вопрос о борьбе с этой разновидностью терроризма оставался как бы на втором плане, в то время как имеющая многовековую историю борьба с пиратством, наиболее распространенным проявлением насилия на море, уже нашла закрепление в Женевской конвенции 1958 г. об открытом море и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.»³.

В последние годы участились акты насилия против мореплавания. Так, 4 марта 1973 г. греческое судно «Санья» с 250 туристами на борту подорвалось на mine, установленной террористами в Бейрутском порту. 2 февраля 1974 г. в пакистанском порту Карачи было захвачено греческое грузовое судно. Захватчики угрожали взорвать его, если греческие власти не освободят двух человек ответственных за террористическую акцию в афинском аэропорту. В ноябре и декабре 1975 г. советский лайнер «Максим Горький» подвергся нападению в пуэрториканском порту Сан-Хуан. В 1978 г. в США в порту города Нью-Лондон, штат Каннектикут, была предпринята попытка захватить подводную лодку американских ВМС «Трепанг», оснащенную баллистическими ракетами с ядерными боеголовками. 27 августа 1979 г. Ирландская республиканская армия взяла на себя ответственность за организацию взрыва яхты «Шадоу», на борту которой находился с семьей граф Таунтбэттен, первый лорд адмиралтейства. В 1988 г. террористы учинили кровавую бойню на греческом пассажирском судне «Сити Опфорос»⁴.

Явная потребность ООП привлекать к себе внимание привела к импровизированному похищению итальянского прогулочного корабля «Акилле-Лауро» в Средиземном море 7–9 октября 1985 г. Жертвами этого инцидента стали австрийские граждане, составляющие большинство пассажиров судна, был убит и один гражданин США. Следует отметить, что похищение итальянского морского лайнера экстра-класса «Акилле Лауро» давно планиро-

¹ Пиджаков А. Ю. Международно-правовое регулирование борьбы с современным терроризмом. СПб.: Нестор, 2001.

² Моджорян Л. А. Терроризм на море. Борьба государств за безопасность морского судоходства. М.: Международные отношения, 1991. С. 28.

³ СЕМП. 1989-90-91. СПб., 1992. С. 141.

⁴ СЕМП. 1989-90-91. СПб., 1992. С. 145.

валось шефом Фронта освобождения Палестины – Абу Аббасом. Вместе с Ясиром Арафатом он пришел к выводу, что, учитывая последние промахи, связанные с высадкой десанта в Израиле, наступило время для крупной террористической акции, которая смогла бы привлечь внимание мировой общественности. Таким образом, похищение судна планировалось еще летом 1985 г. Четверо террористов-самоубийц должны были сесть на борт судна в Генуе и скрываться до остановки в израильском порту Ашдод. Оставив под покровом ночи судно, они должны были проникнуть в расположенное вблизи порта место хранения цистерн с нефтью и склад боеприпасов, уничтожить и себя, и эти цели.

Исса Мохаммед Аббас, родственник Абу Аббаса, отвечал за генуэзскую часть операции. Были куплены места на корабле для четырех террористов: Маджеда аль-Мольки, Алла аль-Хасана, Али Абдула и Абдэль Ибрагима. Они должны были занять каюту № 82.

Но 25 сентября три террориста из Организации освобождения Палестины застрелили троих израильтян на борту яхты, дрейфующей в гавани Ларнака, Кипр. 1 октября эскадрилья израильских истребителей в ответ на этот инцидент обстреляла штаб-квартиру ООП в Тунисе. При этом погибло 67 арабов и была прервана всякая связь между штабом ООП и Генуей. В тот же день итальянские власти арестовали Иссу Мохаммеда Аббаса.

«Акилле Лауро» покинул Геную 1 октября 1985 г. Все четверо террористов оставались на борту, не выходя из каюты до 7 октября. После захода в Александрию и Порт-Саид судно продолжило свой путь. Как только судно вышло в международные воды, четверо боевиков внезапно ворвались в корабельный ресторан, стреляя на ходу из пистолетов и автоматов. Приведя в замешательство 80 членов экипажа и 427 пассажиров, они приказали капитану Жерардо де Роза плыть к побережью Сирии. Но Сирия отказалась принять корабль. 8 октября террористы радировали свое требование немедленно освободить 50 палестинцев, томящихся в тюрьмах Израиля, в противном случае они грозили убивать пассажиров по одному, начиная с американцев и англичан. Единственным, кому пришлось умереть, был 69-летний житель Нью-Йорка Леон Клигхоффер, язвительный инвалид в коляске, постоянно оскорблявший террористов. Его застрелили и выкинули вместе с коляской за борт⁵.

Тем временем назревала международная конфронтация. Италия высадила десант на английские базы на Кипре, куда и направлялся «Акилле Лауро». Специально тренированные подразделения коммандос, «людей-лягушек» ВМФ США и спецотряды «Дельта» были посланы на Сицилию. Арафат приказал отменить операцию. Но, как только корабль пришвартовался в Порт-Саиде, угонщики и Аббас бежали в Каир к большому негодование американского посла Николаса Велиота, требовавшего ареста террористов. Однако египетский президент Хосни Мубарак сообщил официальным представителям США, что угонщики покинули территорию Египта и находятся на пути в Тунис. Спецслужбы, тем не менее, выяснили, что на самом деле проводилась подготовка к вылету египетского «Боинга-737» из аэропорта Аль-Маза близ Каира в Тунис с пятью арабами на борту. Были подняты истребители F-14 с авианосца ВМФ США «Саратога», находившегося в Средиземном море. В ночь на 10 октября 1985 г. «боинг» с террористами на борту был перехвачен над международными водами и был вынужден совершить посадку на совместной итальянско-натовской базе «Сигонелла» на Сицилии. В связи с высокой степенью секретности США не известили об операции Италию, что привело к противостоянию между отрядами США и Италии на базе «Сигонелла». В итоге победили итальянские власти, и Аббас вместе с четырьмя террористами предстал перед итальянским судом.

Аббас был немедленно освобожден из-под стражи и, к великому неудовольствию США, отправился обратно в Тунис через Югославию. 18 июня 1986 г. начался суд над угонщиками «Акилле Лауро». Трое из организаторов теракта, включая Абу Аббаса, судились

⁵ См.: Дэвис Л. Терроризм и насилие. Террор и катастрофы. Смоленск: Русич, 1998. С. 247–249.

заочно и были приговорены к пожизненному заключению. Приговор так и не был приведен в исполнение. Остальные четверо были приговорены к срокам заключения от 15 до 30 лет. Матид Юсеф аль-Молки позднее был осужден за убийство Леона Клингхоффера к пожизненному заключению⁶. Потрясенные этим случаем Италия, Австрия, Египет представили ИМО проект международной конвенции по борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства.

1-10 марта 1988 г. в Риме под эгидой ИМО прошла международная конференция, которая приняла Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, и факультативный Протокол к ней, регулирующий защиту от таких актов стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе. Действие ее положений распространяется на незаконные акты, совершенные на борту судна в территориальных и даже внутренних водах государства флага, если маршрут плавания этого судна имеет международный характер, т. е. «включает плавание в воды, через воды или из вод, расположенных за внешней границей какого-либо одного государства или за боковыми границами его территориального моря с определенными государствами».

В ходе разработки Конвенции не было раскрыто понятие «незаконные акты», перечень которых дается в конкретных преступных деяниях, которые излагаются в ст. 3 Конвенции. Большинство делегаций, включая советскую, выступало против предложения ряда государств-участников о повторении в ст. 11 Конвенции формулировки ст. 9 Международной конвенции о борьбе с захватом заложников, предусматривающей возможность отказа о выдаче, в том числе по политическим мотивам. Действительно, включение такого положения могло бы на практике привести к возможным послаблениям для преступников, совершивших незаконные акты против морского судоходства.

Большой новизной в схеме «либо выдай, либо суди» стала процедура передачи преступника или предполагаемого преступника капитаном судна любому другому (кроме государства флага), государству-участнику.

Всякое международное преступное действие (бездействие), являющееся формой, средством или заведомым последствием международных преступлений и преступлений международного характера, если оно соответствует определенным признакам (элементам состава) данного преступления, подлежит самостоятельной квалификации. Применительно к террористическим акциям на море и всем связанным с ними деяниям это означает, что любые преступные действия (бездействия) соответствуют признакам насильственных актов против безопасности мореплавания. Составом таких деяний охватываются преступные действия (бездействия), предусмотренные в ст. 3 Римской конвенции 1988 г. и ст. 2 Протокола к ней. Следует отметить, что все указанные в данных статьях преступные акты объединяет то, что объектом посягательства является определенное судно или стационарная платформа, находящаяся в море. Нельзя считать объектом нападения безопасность морского судоходства и всего международного морского правопорядка. Вопрос о безопасности морского судоходства может возникнуть в следствии нападения на конкретное судно, находящееся в море. Вместе с тем нам плохо представляется опасность для мореплавания при нападении на стационарную платформу, находящуюся в море, поскольку она не движется.

Согласно ст. 1 Конвенции «для целей настоящей Конвенции «судно» означает любое судно, не закрепленное постоянно на морском дне, включая суда с динамическим принципом поддержания, подводные аппараты или другие плавучие средства».

Как представляется из положения ст. 1, непосредственным объектом нападения по Конвенции является любое судно, находящееся в море. Однако существуют ограничения в отношении военных кораблей и полицейских судов. Из сферы действия Конвенции, кроме

⁶ Дэвис Л. Указ. соч. С. 250–251.

военных кораблей и полицейских судов, исключены суда, принадлежащие государству или эксплуатируемые им, когда они используются в качестве военно-вспомогательных, либо для таможенных или полицейских целей, а также суда, выведенные из эксплуатации или поставленные на прикол (п. 1 ст. 2 Конвенции).

В п. 2 этой статьи Конвенции, который практически воспроизводит ст. 32 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., говорится: «Ничто в настоящей конвенции не затрагивает иммунитета военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях».

Таким образом, под действие Конвенции подпадают только суда (пассажирские, торговые и др.), правовой статус которых отличается от военных кораблей.

Итак, в настоящее время объектом посягательств, предусмотренных Римской конвенцией 1988 г. и Протокола к ней, может являться любое судно: торговое, пассажирское, грузовое – танкер, рыболовное, ядерное, полуподвижные и подвижные установки, воздвигнутые на континентальном шельфе, стационарная платформа – искусственные острова, установки и сооружения, постоянно закрепленные на морском дне для разведки или разработки морских ресурсов и др.

<...>

Атомная бомба является символом власти нашего времени. На террористические группы, избравшие террор в качестве средства достижения своих политических целей, может действовать заворачивающе то обстоятельство, что, совершив взрыв атомной бомбы, они смогут козырять своей силой и властью. Обладание атомной бомбой или захват АЭС будто бы обеспечит террористической группе признание ее роли на государственном уровне, даст возможность сесть за один стол переговоров с ядерными державами, коренным образом изменить внутривнутриполитическую ситуацию в стране или в целом ряде стран.

Никакая иная террористическая акция не подействует с такой силой психологического шока и не внесет такой политической дестабилизации, как взрыв атомной бомбы. Реальная угроза ставит каждое правительство в безвыходное положение: чтобы не рисковать жизнью своих сограждан, оно (они) будет (будут) вынуждено под давлением террористов вести политическую линию в направлении, которое будет предписано. Возможность держать значительную часть страны (ряд стран) в качестве заложников заметно укрепляет позицию террористической группы во время переговоров с правительством. Атомная бомба является для нее несравненным средством, которое позволяет добиться важных целей.

Никаким другим средством, кроме ядерной акции, невозможно столь легко поставить под вопрос монополию власти государства, сделать правительство столь беспомощным, разрушить веру народа в способность государства защитить его интересы.

Бывший член террористической организации «Движение 2 июня» Бауман говорил: «Тот, кто обладает подобным, может заставить федерального канцлера танцевать на столе перед телекамерой и любого другого государственного деятеля вместе с ним»⁷.

Чем успешнее будут действия сил безопасности в борьбе против террористов, тем вероятнее будет готовность терпящей поражение группы прибегнуть к таким радикальным видам вооружений, которые могут решить исход борьбы в ее пользу.

Как государства готовы при определенных обстоятельствах применить ядерное оружие в целях обороны, так и террористические группы могут прибегнуть в безвыходном положении к ядерным средствам. Этот мотив нашел отражение, например, в замыслах «Красных бригад» в конце 70-х гг., когда они намеревались захватить АЭС в Италии. Этот

⁷ Oaldehy R. International Terrorism: current trends and the US Response. May 1985. Washington, GPO.

же мотив просматривался в 1985 г. в планах воинствующих сикхских террористов, когда они ставили цель захвата и разрушения АЭС в Индии⁸.

Чем успешнее действия правоохранительных органов против террористов, тем большее опасение, что полностью отчаявшаяся группа увидит единственный для себя выход в проведении акции с использованием ядерного устройства. Неудача прежней стратегии террористической группы, ее поражение, возникновение растерянности и отчаяние могут привести к захвату лидерства в группе радикально настроенным меньшинством, готовым пойти на ядерную акцию.

Ненависть к противнику и жажда мести могут побудить к принятию решения о проведении ядерной террористической акции. Такое положение имело место, когда было совершено нападение на АЭС в г. Кеберг, а также в случае, когда армянская группа решила взорвать трех небольших атомных устройств г. Грооштедтен в качестве мести за массовое убийство турками армян⁹. Барьер возможности или невозможности применения террористами ядерного оружия понижен, если покушающиеся и жертвы принадлежат к различным группировкам, как, например, армяне и турки.

Религиозно-фанатическую группу не устрасит смерть тысяч «врагов». От подобных акций в прошлом террористов этнического и религиозного толка сдерживало только возможное осуждение мировой общественности, боязнь возмездия против народа их страны или единомышленников.

Из года в год возникают новые террористические группы. Это дает основание полагать, что в предстоящие годы могут образоваться группы, которые изберут ядерный терроризм в качестве своей стратегии. Очень большая опасность видится в том, что в настоящее время новые террористические группы образуются из числа радикальных членов религиозно-фанатических сект или группировок расистского толка. В отличие от отчаяния и мести их стратегия с самого начала нацелена на ядерную акцию, на осуществление апокалиптических целей, на стремление наказать «грешный» мир или прийти к раю через чистилище атомной катастрофы.

Первой приметой ориентирования на загробную жизнь была акция самопожертвования шиитских террористов в Ливане. Рост таких форм фанатизма и ненависти в исламском мире по отношению ко всему западному становится все чаще обычным явлением.

В целом ряде стран имеются фанатические секты, которые также, как и отдельные террористические группы, исповедуют библейский «Армагедон» – последнюю решительную битву между Добром и Злом, подразумевая при этом использование атомного оружия. Имеется достаточно примеров, подтверждающих этот факт, журналист из ФРГ Шуленберг и американский специалист по сектам Кинг называли экстремистскую организацию Линдон ля Роше, которая располагает знаниями и возможностями по изготовлению ядерного устройства¹⁰. Среди членов право-экстремистской организации Ля Роше Нейшенел Козио оф Лейбе Комтиз находятся физики-ядерщики и техники-атомщики. В 1981 г. этой организацией была опубликована статья, касающаяся технологии изготовления ядерного взрывного устройства. Там же выдвигалось требование «остановить евреев и британцев силой и средствами, которые были применены в 1945 г. против Японии»¹¹.

⁸ См.: Vulnerability of Telecommunications and Energy Resources to Terrorism. P. 127.

⁹ Kupperman K. Facing TOITKUTOW s Terrorist Incident Today. Washington, D. C.: Government Printing Office. October. 1977. P. 4.

¹⁰ См.: R. Vullen. High Technology Terrorism, 1986. P. 1—48; Preventing Nuclear Terrorism. P. 107.

¹¹ См.: R. Vullen. High Technology Terrorism, 1986. P. 1—48; Preventing Nuclear Terrorism. P. 107.

Таковы шесть основных мотивов социально-политического и морально-психологического характера, которые, на наш взгляд, могут являться первопричинами ядерного терроризма.

Следует отметить, что угроза ядерного терроризма оценивается зарубежными экспертами весьма противоречиво. Часть исследователей в принципе отрицает возможность ядерного терроризма на том основании, что за все время существования ядерной технологии еще не было совершено ни одного подобного акта. Но вряд ли такой аргумент можно считать убедительным. Более обоснованной представляется точка зрения международной группы экспертов, изучающих проблему предотвращения ядерного терроризма, считающих, что «тот факт, что до сих пор мир не был свидетелем ядерного терроризма, не является причиной самоуспокоения»¹². Акт ядерного терроризма можно избежать только при условии своевременного принятия необходимых мер предупредительного характера.

Проблемы международного и внутреннего терроризма актуальны для многих стран с развитой ядерной энергетикой. Серьезными индикаторами служат взрывы в доме правительства в городе Оклахома – Сити (1995 г.) и в Нью-Йоркском Центре всемирной торговли (1994 г.) в США. Во Франции, в ходе волны промышленных протестов (декабрь 1995 г.), саботажниками была засыпана соль во второй охлаждающий контур третьего энергоблока АЭС Блейс. (Угроза терроризма во Франции, как свидетельствует недавняя серия терактов в подземном метрополитене в Париже, определяется действиями экстремистов из среды алжирских иммигрантов).

Терроризм и оружие массового поражения (ОМП) – ядерное, бактериологическое и химическое – существуют уже давно. Однако реальные случаи терроризма с применением ОМП происходят исключительно редко. Лишь апокалиптической буддистской секте Аум Синрикё удалось осуществить подобную террористическую атаку. Эта японская секта дважды применила нервно-паралитический газ «зарин», сначала в Мацумото в сентябре 1994 г., а затем в токийском метро в марте 1995 г. Эти инциденты показательны не только потому, что они продемонстрировали возможность подобных террористических актов, но также и потому, что напоминают нам о необычном характере данной формы насилия.

Следует обратить внимание на то, что на Западе вопрос о терроризме с применением ОМП пользуется необычайным вниманием средств массовой информации и правительства. С 1995 г. Конгресс США выделил несколько сотен миллионов долларов для снижения уязвимости США со стороны национальной безопасности в конце 1990-х гг.

Известно, что ущерб, причиненный даже единичным крупным актом подобного терроризма, может быть огромным: десятки тысяч или более погибших и раненых, массовая паника, экономические потери, заражение окружающей среды, неадекватная политическая реакция и, возможно, ограничение гражданских свобод.

Однако возможность террористических актов с применением ОМП существует уже много лет, но, тем не менее, такие инциденты происходили крайне редко. Это объясняется не только технологическими трудностями в связи с приобретением и использованием подобного оружия, но и, что более важно, тем фактом, что лишь немногие террористические группы и иные прибегающие к насилию лица пришли к выводу, что массовые жертвы или использование экзотического оружия могло бы пойти на пользу их интересам. Поскольку многие из этих мотивационных ограничений сохраняются, крупные акты терроризма с применением ОМП и в будущем останутся нетипичным явлением, и, во всяком случае, они не станут неизбежными. Однако вероятность подобных актов в будущем не нулевая, и она растет. Эту вероятность могут повысить два фактора. Во-первых, всевозможные частич-

¹² Report of International Task Force on Preventing Nuclear Terrorism (The Publication Draft) // Carnegie Endowment for International Peace. 1986. June 6. (internal use only).

ные действующие лица, от одиночек до крупных подпольных организаций, получают все больше возможностей приобретать оружие массового уничтожения благодаря информационной революции и совокупному действию экономического, образовательного и технологического прогресса. Во-вторых, по крайней мере с 1980-х гг., случаи, связанные с большим количеством жертв среди населения (100 или более на террористический акт), становятся все более обычным явлением. Взятые вместе, эти тенденции определенно свидетельствуют о росте вероятности терроризма с применением ОМП.

В отличие от России, проблема ядерного терроризма в странах Запада была осознана в 70-х гг. К настоящему времени в этих странах сложилась эффективная, эшелонированная система защиты ядерных объектов и материалов, накоплен значительный опыт борьбы с терроризмом.

<...>

Зарубежный опыт показывает, что основной формой борьбы с терроризмом в современных условиях является проведение спецопераций, поэтому многие страны Запада пошли по пути формирования особых подразделений и спецслужб, оснащенных современной техникой, оружием и транспортом. Они созданы более чем в 15 странах Запада, однако их действия вписываются в рамки государственной системы, при которой спецподразделения получают всестороннюю поддержку (правовую, информационную, морально-психологическую и другую) со стороны иных институтов и структур.

В настоящее время в основных западных странах существуют два вида особых подразделений, предназначенных для борьбы с терроризмом: подразделения, непосредственно подчиненные спецслужбам и сформированные из числа сотрудников этих спецслужб, и подразделения типа «коммандос», которые комплектуются из военнослужащих войск специального назначения и поступают в оперативное подчинение спецслужбам на период проведения конкретной операции. Примерами такого рода спецподразделений могут служить британская САС, германская ГСГ-9, итальянский Отряд R, французский отряд ГИГН, израильское «Подразделение общей разведки 269», американская «Дельта Форс» и др.

Вопрос об участии особых подразделений в операциях по борьбе с терроризмом обычно решается в каждом конкретном случае на высшем правительственном уровне с учетом характера террористической акции. Как показывает практика, эти подразделения чаще используются в случае захвата террористами заложников, транспортных средств и других объектов и приступают к осуществлению операций с момента возникновения инцидента. К освобождению похищенных лиц особые подразделения привлекаются гораздо реже и начинают действовать с момента обнаружения места содержания жертвы террористов.

Руководство действиями особых подразделений возлагается на государственные органы (министерства, специально созданные комитеты, штабы и т. п.). В США, например, ответственным за ликвидацию террористического инцидента на территории страны являются министерство юстиции и ФБР, а за операции по освобождению заложников из числа американцев, захваченных на территории иностранных государств, – государственный департамент.

Правовое, организационное и техническое обеспечение противодействия терроризму выражается, как правило, в создании и непрерывном совершенствовании государственной системы борьбы с терроризмом, в рамках которой и действуют спецподразделения. Так, в США к настоящему времени принят пакет законов, которые составляют прочную правовую основу деятельности администрации, правоохранительных органов и спецслужб в борьбе с терроризмом. Разработана национальная программа борьбы с террористическими акциями, определена структура органов, занимающихся этой борьбой под эгидой Совета национальной безопасности, обеспечено финансирование данной программы (на 1986–1991 гг. было

выделено 10 млрд долл.). Вместе с тем такого рода государственная система появилась не вдруг – этому предшествовал довольно длительный процесс формирования.

До 1972 г. США не имели официальной правительственной структуры, социально предназначенной для борьбы с терроризмом. После трагического инцидента на олимпиаде в Мюнхене, 25 сентября 1972 г. президент Р. Никсон подписал меморандум, который предусматривал образование специального Правительственного комитета и рабочей группы по борьбе с терроризмом. Комитет должен был заняться разработкой мер, направленных на предотвращение международного терроризма, а также подготовкой предложений о финансировании антитеррористических программ. Этот комитет просуществовал до 1977 г. За это время в его состав входили: государственный секретарь (председатель), министры финансов, обороны, юстиции, транспорта, представитель США в ООН, директора ЦРУ и ФБР, помощники президента по национальной безопасности и по вопросам внутренней политики. В 1974 г. в состав комитета и рабочей группы были дополнительно введены представители следующих министерств и ведомств: Агентства по контролю за вооружениями и разоружением, Управления по исследованию и развитию энергетики, Службы иммиграции и натурализации, Управления по содействию правоприменительным органам, Управления столичной полиции, Комиссии по атомной энергии, Агентства национальной безопасности, Административно-бюджетного управления, Информационного агентства США и секретной службы министерства финансов. Такое расширение состава участников комитета отрицательно повлияло на эффективность его деятельности. Для выхода из сложившейся ситуации в 1974 г. был создан Исполнительный комитет, в состав которого вошли представители только тех организаций, обязанности которых по борьбе с терроризмом определены законом, а именно: государственного департамента, министерства обороны, юстиции (ФБР), финансов и энергетики, ЦРУ, Федерального управления авиации, объединенного комитета начальников штабов.

В 1977 г. из специально отобранных военнослужащих создается специальное антитеррористическое подразделение «Дельта Форс»¹³. Для ФБР антитерроризм является одним из восьми направлений деятельности наряду с борьбой с организованной преступностью, преступлениями среди чиновничества, незаконным распространением наркотиков, зарубежной контрразведкой и др.

Для ССК были определены три важнейшие функции: контроль за деятельностью межведомственной группы по обеспечению координации между правительственными органами, задействованными в борьбе с терроризмом; решение правовых проблем, которые могут возникнуть в результате действий террористов; обеспечение необходимого приоритета при реализации антитеррористических программ.

Под эгидой ССК были созданы два новых органа:

– Организация по ответным мерам в связи с актами террора;

– Организация по планированию, координации и формулированию политики в области антитерроризма (внутри страны и за ее пределами). В 1978 г. при этой структуре было создано пять Комитетов по пересмотру политики. Они занимались организацией различных исследователей в области безопасности, планирования на случай чрезвычайных обстоятельств, управлением в кризисных ситуациях, связью с общественностью, вопросами международного сотрудничества, проверкой возможностей принимать соответствующие ответные меры.

При президенте Р. Рейгане вопросами терроризма было поручено заниматься Высшей межведомственной группе по вопросам внешней политики, которая приняла на себя функ-

¹³ Миллер Д. Коммандос: Формирование, подготовка, выдающиеся операции спецподразделений. Минск: Харвест, 1997. С. 392.

ции и обязанности СКК. В рамках Межведомственной группы были созданы постоянно действующие органы:

- группа технической поддержки, занимается разработкой новых средств и приемов борьбы с терроризмом;
- координационная группа по антитеррористической деятельности, отвечает за унификацию программ госдепартамента, ЦРУ, министерств обороны и энергетики в области антитерроризма;
- группа тренировок и учений, занимается моделированием развития обстановки;
- группа безопасности на морском транспорте, занимается оценкой уязвимости портов, морских судов и коммуникаций;
- юридическая группа, рассматривающая законодательные инициативы и отвечающие за выработку новых предложений в области международного права в сфере борьбы с терроризмом;
- комитет по вознаграждениям, отвечающий за разработку специальных программ по финансовому поощрению за предоставление информации о готовящихся террористических актах;
- группа общественной дипломатии.

Основу государственного механизма противодействия терроризму в настоящее время в США составляют федеральные министерства и ведомства, наделенные соответствующими полномочиями и практическая деятельность которых строится в рамках «концепции головного ведомства», основной принцип которой заключается в том, что если инцидент подпадает под юрисдикцию того или иного ведомства, то именно на это ведомство возлагается координация всех ответных мер.

Процесс создания необходимого организационно-технического и правового обеспечения борьбы с терроризмом идет и в Европе, что хорошо видно на примере ФРГ. После острых дебатов бундестаг ФРГ утвердил новое законодательство по борьбе с терроризмом (Anti-Terror Gesetz). В Уголовный кодекс ФРГ внесены следующие изменения и дополнения:

- значительно расширена формулировка параграфов, касающихся «создания и участия в террористических организациях»; опасными признаны действия, направленные на разрушение железнодорожных и портовых механизмов, сооружений аэропортов и промышленных предприятий и прежде всего атомных;
- под статью «о подстрекательстве к общественно опасным деяниям» подпадают теперь лица, печатающие и распространяющие различные листовки и прокламации (инструкции по изготовлению самодельных взрывных устройств или способов по выведению из строя мачт высоковольтных линий и т. д.);
- введена новая статья, расширяющая прерогативы генерального прокурора ФРГ, которому теперь вменяется в обязанность прямое участие в разбирательстве дел, связанных с деятельностью на территории ФРГ иностранных террористических организаций и их судебном преследовании.

Были также расширены полномочия контрразведывательных органов страны в беспрепятственном получении информации по террористической проблематике. Все федеральные министерства и ведомства теперь обязаны сообщать в Федеральное ведомство по охране конституции обо всех известных случаях и фактах возможного нанесения ущерба государственной безопасности и, в частности, террористических акциях.

Для решения специальных задач в чрезвычайных ситуациях, в том числе и борьбе с терроризмом, в последние 20 лет в Федеративной Республике Германии были сформированы специальные подразделения.

Наиболее известная из них – Девятая группа федеральной пограничной охраны ФРГ (ГСГ-9), созданная после террористической акции палестинских террористов в отношении

израильских спортсменов во время Мюнхенской Олимпиады 1972 г. В настоящее время ГСГ-9 подразделяется на четыре оперативных отряда по 30 человек каждый. В свою очередь, они состоят из секции управления и пяти штурмовых групп. Кроме того, в структуру ГСГ-9 входят четыре подразделения обеспечения (отряд снабжения, информационно-технический, связи и документации и учебный), эскадрильи вертолетов. Непосредственное командование возложено на штаб, возглавляемый начальником группы, которому подчинены старший офицер по оперативным вопросам, психолог, врач и другие специалисты¹⁴.

Указания об использовании группы могут отдаваться его командиру только министром внутренних дел ФРГ, начальником полиции страны и командующим пограничной охраной.

ГСГ-9 оснащена радиофицированным транспортом (микроавтобусами, джипами, бронетранспортерами, дельтапланами, вертолетами и др.), микротанками на расстоянии миныпуляторами на гусеничном ходу, которые могут переставлять тяжелые предметы, взламывать двери и даже передвигаться по лестничным пролетам в зданиях, средствами обнаружения и защиты от воздействия химического, бактериального и радиологического оружия и так называемая ГСГ-9 комплектуется из добровольцев, имеющих стаж службы в пограничных войсках (исключение не делается даже для солдат и сержантов бундесвера)¹⁵.

Личный состав группы проходит усиленную подготовку и имеет навыки практически любых операций в сфере своего назначения. Члены штурмовых групп способны поразить цель с любого положения, попадают в брошенную монету с расстояния 300 метров, с расстояния 180 метров в полной темноте уничтожают пулей горящую сигарету, свернутая газета в их руках становится смертельным оружием. Они умеют спускаться с вертолета с высоты 40 метров, с 20 метров попадают ножом в сердце человека.¹⁶ Использование подразделений данной службы производится, как правило, лишь по распоряжению государственной администрации.

В современных условиях, по мнению экспертов из Федеральной пограничной охраны ФРГ, большое значение имеет расширение сотрудничества и взаимодействия специальных подразделений по борьбе с терроризмом разных стран. Например, ГСГ-9 поддерживает контакты с американским спецподразделением «Delta Force», английской бригадой «SAS» и австрийским «Kobra».

Во Франции борьба с терроризмом строится несколько иначе. В этой стране нет громоздкой узкоспециализированной службы, занимающейся этим вопросом. Вместо этого осуществляется мобилизация и координация действий подразделений министерства внутренних дел, армии и всех заинтересованных служб, способных внести свой вклад как в профилактику, так и в подавление терроризма. С этой целью 8 октября 1984 г. под непосредственным руководством Генерального директора Национальной полиции создана структура, получившая название Подразделение по координации борьбы против терроризма (U.C.L.A.T.). В нем имеется специальный отдел по расследованию, содействию, вмешательству и устранению (R.A.I.D.). Последний оказывает свое содействие по запросу служб во время проведения контртеррористических акций, когда требуется высокое профессиональное мастерство, либо для осуществления специальных миссий, таких как наблюдение и слежка на национальной территории. Руководитель U.C.L.A.T при необходимости в кризисных ситуациях собирает своих корреспондентов (представителей) из служб, занимающихся борьбой с терроризмом. Помимо этого существует координационное подразделение, которое координирует во Франции работу немецких, испанских, итальянских, британских

¹⁴ Губанов А. В., Зубов И. Н. Зарубежные службы полиции в борьбе с терроризмом // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2000 № 1. С. 137.

¹⁵ См.: Энциклопедия военного искусства. Минск, 1997. С. 67–68.

¹⁶ См.: Веселцкий А. Кому это выгодно? М., 1980. С. 91.

служб, занимающихся борьбой с терроризмом и деятельностью отрядов французских полицейских в странах, объединенных двусторонними соглашениями о сотрудничестве в области борьбы с терроризмом (ФРГ, Италии, Испании, Великобритании).

Межминистерская координация обеспечивается Межминистерским комитетом по борьбе с терроризмом (С.І.І.А.Т.), объединяющим под председательством министра внутренних дел представителей высокого уровня от премьер-министра, министра юстиции, иностранных дел, обороны, заморских департаментов и территорий и прочих высокопоставленных чиновников до руководителя U.C.L.A.T. и генерального директора национальной жандармерии.

Наконец, проблемы терроризма обсуждаются и по ним принимаются решения в рамках Национального совета по безопасности под руководством премьер-министра, в работе которого лично принимают участие министр юстиции, министр иностранных дел, министры внутренних дел и обороны. Информационным обеспечением занимаются главным образом два управления Национальной полиции, одно из которых ведает общей информацией по всем вопросам, касающимся внутреннего терроризма и его возможных последствий в международном плане, а второе – отслеживает действия на территории страны иностранных террористических групп или групп, инспирируемых из-за рубежа. Тем не менее, сбор информации по своим каналам осуществляют и другие службы, в частности, контрразведка и военная разведка. Все прочие образования Национальной полиции, особенно воздушная и пограничная полиция и Управление городской полиции, а также национальная жандармерия вносят свой вклад в профилактику и пресечение терроризма.

Репрессивные действия обеспечиваются в основном криминальной полицией, которая проводит расследования. Что касается спецподразделений, то во Франции действуют отряды по борьбе с терроризмом, которые осуществляют свою деятельность на основе опыта, накопленного формированиями по борьбе с бандитизмом, функционировавшими в течение последних десятилетий при крупных подразделениях национальной полиции (например, в Париже, Лионе, Марселе).

В столице борьбу с терроризмом и бандитизмом ведет бригада по борьбе с бандитизмом парижской префектуры полиции, из состава которой в 1972 г. была выделена бригада розыска и проведения акций, состоявшая на тот момент из 37 человек и получившее название бригады по борьбе с преступными бандами или бригады анти-коммандос. Это подразделение формируют из наиболее подготовленных сотрудников разных служб парижской префектуры полиции, а в системе занятий доминируют разные формы усовершенствования навыков стрельбы (меткости и скорости). Бригада способна действовать за пределами страны. В 1976 г. в составе парижской бригады по борьбе с бандитизмом был создан специальный сектор по борьбе с терроризмом, включающий в себя три группы общей численностью 25 человек, что должно было усилить бригаду розыска и проведения акций.

Бригада розыска и проведения акций может оперативно действовать на территории всей страны, а полицейские штурмовые отряды по борьбе с бандитизмом и терроризмом выполняют задачи локального характера.

Служба по борьбе с терроризмом существует и в рамках МИД, состоящая из оперативных подразделений, координирующих свою деятельность благодаря усилиям бюро официальных путешествий и безопасности важных персон.

В армии борьбой с терроризмом занимается жандармерия. Ее статус представляет интерес тем, что, с одной стороны, это составная часть вооруженных сил страны, а с другой – полицейское формирование, оперативно подчиненное МВД и Минюсту, сотрудники которого занимаются «гражданской» сферой, предупреждением, пресечением и раскрытием

преступлений, а по поручению судебных органов и участвуют в их расследовании¹⁷. (В чем-то статус внутренних войск России сходен со статусом жандармерии). Для противодействия террористам еще в 1973 г., сразу же после бойни в Мюнхене, было создано специальное подразделение – Группа вмешательства национальной жандармерии (ГИГН). С точки зрения отечественного опыта речь идет о спецназе французских внутренних войск. Его комплектование осуществляется на принципах добровольности путем многоступенчатого отбора из числа жандармов со стажем службы не менее четырех лет. Средний возраст претендента – около 35 лет. Сфера действия – почти весь мир. Группа оснащена самыми современными техническими средствами. За 20 лет своего существования ГИГН провела свыше 600 боевых операций, в ходе которых удалось освободить более 250 заложников, причем ни один боец группы не был убит, что свидетельствует о высочайшем профессионализме¹⁸. Важное направление деятельности ГИГН – оказание помощи службам безопасности разных стран в создании и подготовке аналогичных формирований.

В исключительных случаях, таких, как, например, угрозы взрывов в местах скопления людей или подобных акций, могущих повлечь большое количество человеческих жертв, правительство активно использует для поддержки действий полиции армейские части, оснащенные бронетехникой. Их задачей в подобных ситуациях является главным образом патрулирование в целях поддержания общественного порядка, пресечение проявлений паники, и оказание психологического давления на террористов, что также является немаловажным обстоятельством и может предотвратить некоторые кровавые акции. Так, к помощи военных власти прибегли в период серии взрывов в столице летом 1995 г., в том числе и в метро, устроенных алжирскими экстремистами из «Вооруженной исламистской группы». Тогда жертвами этих актов стало около двухсот человек, восемь из которых были убиты. (Год спустя нечто подобное происходило и в Москве).

Создатели французской системы борьбы с терроризмом придают огромное значение внедрению и применению в своей практике современных технических средств, в первую очередь на вокзалах, в аэропортах и прочих многолюдных местах, а также использованию специально обученных собак для обнаружения взрывных устройств и нейтрализации действий опасных преступников.

Что касается правовой основы деятельности всех этих многочисленных подразделений и служб, то в международном плане Франция последовательно ратифицировала Токийскую конвенцию 1963 г., Гаагскую конвенцию 1970 г., Монреальскую конвенцию 1971 г., Протокол по безопасности платформ аэропортов, подписанный в Монреале в 1988 г., Европейскую конвенцию по борьбе с терроризмом от 1977 г. В национальном плане борьба с терроризмом регулируется в первую очередь Законом от 9 сентября 1986 г. № 36-1020 о борьбе с терроризмом и посягательствами на безопасность государства.

Огромный опыт по борьбе с разного рода экстремистскими проявлениями насильственного характера накоплен в Израиле. История этого государства и насилие стали чем-то неразделимым, и при этом речь идет не только о том, что происходило после 1974 г., а о событиях в более широком историческом и географическом контексте. Прошлое Ближнего Востока буквально пронизано духом насилия. Именно этот регион можно считать родиной терроризма в современном понимании данного термина (деятельность еврейской террористической секты сикариев и исламистской секты ассасинов, не говоря о многочисленных проявлениях государственного террора). Подобные традиции не только существуют поныне. В современных условиях, трансформируясь, они приобретают новые формы. Полувековая история нынешнего Израиля и терроризм образуют собой единое целое. Государство было

¹⁷ Вестник Интерпола. 1997. С. 24.

¹⁸ Миллер Д. Указ. соч. С. 395.

создано в условиях ожесточенной политической борьбы, и все его существование это перманентный конфликт с исламской общиной, взявшей терроризм на вооружение как главное средство достижения своих целей. Впрочем, не следует забывать, что и евреи, следуя примеру древних предшественников – сикариев, никогда не отказывались от оружия, особенно в период борьбы за независимость в 30-40-е гг. XX столетия. Следствием всего этого стало придание ближневосточному терроризму особых специфических качеств, отличающих его от терроризма европейского или американского. Во-первых, он в значительной степени носит государственный характер, пользуясь системой официального «спонсирования». Арабские террористы с самого начала своей активной деятельности получали полную поддержку со стороны соседних государств (Египта, Сирии, Иордании) и выступали в качестве орудия большой политической игры, благодаря чему терроризм приобретал характер полноценной войны. Долгие годы арабы придерживались концепции о том, что Израиль должен быть разрушен, а также принципа трех знаменитых «нет»: нет – миру с Израилем, нет – признанию Израиля, нет – переговорам. Этому неукоснительно следовала и созданная в 1965 г. организация Эль-Фаттах под руководством Ясира Арафата, ставшая самой могущественной в составе ООП.

Во-вторых, ближневосточный терроризм, в отличие от своего европейского собрата, имеет в основе религиозно-этническую и территориальную подоплеку, уходящую своими корнями в тысячелетнее прошлое.

В-третьих, вышеназванные обстоятельства предопределяют крайнюю ожесточенность борьбы и исключительную бескомпромиссность, неуступчивость сторон, что сильно осложняет процесс диалога и перспективы мирного урегулирования конфликта. (Подобные особенности позволяют, кстати, некоторым специалистам разделять терроризм на два типа: европейский, когда участники после акции хотят остаться в живых и легализоваться, и азиатский – самоубийственный.)¹⁹

Исходя из этого, антитеррористическая деятельность израильских служб безопасности базируется на бескомпромиссном принципе «никаких уступок террористам», ибо «давно уже доказано, что уступки террористам только порождают новый террор»²⁰. По словам Шимона Переса, «палестинцы не могут победить Израиль. Ни организованный, ни стихийный террор, ни взрывы, ни захват заложников, ни угон самолетов, ни убийства не уничтожат национальный дух Израиля»²¹. Хотя, безусловно, такая позиция, сопряженная с огромными трудностями, а зачастую и жертвами, требуют от властей исключительной выдержки и огромной ответственности перед гражданами. По словам Г. Меир, «никто никогда не узнает, чего стоит правительству Израиля отвечать „нет!“ на требования террористов и понимать, что ни один из израильских представителей, работающих за границей, не застрахован от бомбы в письме, не говоря уже о том, что любой тихий приграничный городок Израиля может быть (и это бывало) превращен в бойню при помощи нескольких безумцев, возвращенных в ненависти и в убеждении, что они смогут выдавить из Израиля его умение оставаться непоколебимым перед лицом страдания и печали»²². И далее: «Но мы научились противостоять террору, охранять наши самолеты и наших пассажиров, превращать посольства в маленькие крепости, патрулировать школьные дворы и городские улицы. Я испытываю чувство гордости, что принадлежу к нации, которая сумела вынести все эти подлые и трусливые

¹⁹ Труд. 1996. 15 марта.

²⁰ Меир Г. Моя жизнь. Чимкент, 1997. С. 481.

²¹ Перес Ш. Новый Ближний Восток. М.: Издательская группа «Прогресс»-«Гамма», 1994. С. 87.

²² Меир Г. Указ. соч. С. 481.

удары и не сказать: „Хватит! С нас хватит! Отдайте террористам то, чего они добиваются, потому что мы больше не можем“»²³.

Такое развитие событий вынудило израильские власти пойти на создание спецподразделений по борьбе с терроризмом. Этим в 60-70-е гг. занимался генерал А. Шарон, антитеррористическая бригада которого провела ряд успешных операций, в частности освобождение 90 пассажиров самолета компании Sabena, захваченных террористами в аэропорту Лод в 1972 г. Позднее на ее базе было создано «Подразделение общей разведки 269», наиболее блистательной акцией которого стала операция «Джонатан» (Уганда, 1976 г.). Израиль относится к государствам, которые активно проводят операции на своих территориях и за рубежом. Около 98 % (9 из 10) всех планируемых террористических актов раскрываются на стадии подготовки и 2 % «гасятся» в процессе реализации²⁴.

Израильский опыт борьбы с терроризмом представляется ценным не только с чисто технической точки зрения, но, прежде всего, в плане исключительной последовательности в проведении бескомпромиссной, жесткой линии в отношении экстремистов, исключаящей, помимо прочего, и их уход от ответственности. Так, в конечном итоге были уничтожены все террористы – участники мюнхенской трагедии (хотя в таком случае правительство в определенной степени само уподобляется террористам). Однако он ценен для отечественных правоохранительных органов и имеющимися в нем ошибками, повторенными российскими властями в современных условиях. Эти ошибки связаны в первую очередь с тем, что израильтяне в определенный момент стали массированно применять в борьбе с террористами из ООП вооруженные силы, де-факто придав преступникам статус воюющей стороны. Перес писал, что, «когда в результате неразумных решений правительства Израиля, ослепленного собственным стремлением изменить стратегическую обстановку путем вторжения в Ливан, Армия обороны Израиля оказалась втянутой в прямые военные действия с ООП и другими нерегулярными боевыми группами. Во время наступления армия использовала всю свою оперативную мощь (наземные, воздушные, морские силы), новейшую военную технику, но весьма примитивную стратегию. Создавалось впечатление, что война идет между равными противниками: не война против террористов, безжалостно попирающих международное право, а война между двумя противоборствующими лагерями. С поразительной близорукостью тогдашнее правительство Израиля пренебрегло моральным преимуществом Армии обороны Израиля – преимуществом, всегда являвшимся одной из главных составляющих национальной мощи еврейского государства. Хотя война вынудила ООП уйти из Ливана, она не устранила ее с национальной сцены в качестве решающего фактора, определяющего настроение палестинского фронта»²⁵. Абсолютно аналогичную ошибку допустило федеральное правительство России, направив в 1994 г. войска в Чечню в попытке решить сходную проблему чисто силовым путем без учета этнополитических факторов, опираясь лишь на военную мощь (хотя в данном случае есть и существенное отличие: Чечня, в отличие от Ливана, по крайней мере юридически, была частью территории Российской Федерации). Это привело к двум важнейшим последствиям, а именно к тому, что, во-первых, акция по восстановлению конституционного строя и наведению правопорядка превратилась в ожесточенную войну, а во-вторых, фактически легализовала террористов, создав вокруг них ореол борцов за национальную независимость. То есть был достигнут результат, прямо противоположный тому, на который рассчитывали.

Израильский опыт убедительно демонстрирует, что основную роль в борьбе с терроризмом должны играть специально предназначенные для этого службы и подразделения,

²³ Меир Г. Указ. соч. С. 481–482.

²⁴ Линдер И. Б., Нечипоренко О. М., Титков С. А. По ту сторону зеркала. На правах рукописи. Б. г. С. 309.

²⁵ Перес Ш. Указ. соч. С. 83.

опираясь на все многообразие находящегося в их арсенале способов, методов и средств и используя гибкую тактику. Привлечение вооруженных сил не должно при этом полностью исключаться, но они могут выполнять лишь вспомогательные функции (охрана важных объектов, поддержка антитеррористических операций, обеспечение психологического эффекта присутствия в наиболее вероятных местах проведения акций и пр.).

Современный период характеризуется тем, что, несмотря на определенные разногласия в подходах к организации борьбы с терроризмом как на широкой международной, так и на региональной или двусторонней основе, в мире наметилась устойчивая тенденция к усилению координации антитеррористической деятельности. Помимо того, что уже принят ряд международно-правовых актов, к которым присоединились многие государства (Токийская конвенция о преступлениях и некоторых других действиях, совершаемых на борту воздушного судна 1963 г.; Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г.; Гаагская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г.; Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 г.; Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г.; Европейская конвенция о борьбе с терроризмом 1976 г. и др.), координация осуществляется на уровне ведомств и правительств заинтересованных стран в рамках существующих международных союзов, например ЕС. Так, в 1976 г. в ЕЭС была создана система TREVI (terrorism, radicalization, extremism, violence international) как координационный орган по борьбе с терроризмом и иными проявлениями радикализма, действующая и развивающаяся по сей день. В нее входят министры стран Сообщества, занимающиеся вопросами иммиграции, борьбы с терроризмом, проблемами наркотиков, включая министров юстиции и внутренних дел. С 1987 г. в работе принимают участие США, Канада и Австрия. Система включает конференцию министров внутренних дел и министров юстиции, на которую приглашаются представители других заинтересованных ведомств, включая представителей спецслужб. Непосредственная организация взаимодействия возлагается на специализированные группы: TREVI-1 (взаимодействие правоохранительных органов ЕС); TREVI-2 (вопросы оперативного использования спецподразделений полиции, их спецподготовки и оснащения); TREVI-3 (пресечение международного наркобизнеса, «отмывания денег» и др.); TREVI-4 (взаимодействие в рамках Шенгенской группы). Для организации взаимодействия TREVI с национальными полицейскими службами еще в 1977 г. было учреждено бюро связи для обмена оперативной информацией. К концу 80-х гг. вся антитеррористическая деятельность на территории Союза по сути осуществляется по каналам системы. Кроме того, согласно положениям Маастрихтского договора, в ноябре 1993 г. было принято решение о создании нового руководящего органа в структуре ЕС – Совета министров юстиции и внутренних дел. Структурную основу нового органа составили группы TREVI, переименованные в комитеты. Совету было предоставлено право принимать решения, обязательные для исполнения правоохранительными органами государств – участников ЕС. В рамках Союза в качестве координирующего органа создано также Министерство по борьбе с терроризмом, радикализмом и экстремизмом (в его структуре Комитет высших чиновников, специализированная группа и три самостоятельных отдела), действует национальное бюро связи, которое обеспечивает обмен оперативной информацией. В штатах посольств государств – членов ЕС в различных странах предусмотрена должность советника по проблемам борьбы с терроризмом. Подобная система могла бы служить схемой для сотрудничества в данной сфере в рамках СНГ.

В борьбе с терроризмом специальные службы используют различные меры. Так, вызывает интерес специально разработанная правительством американская программа «Спасе-

ние жизни», которая вознаграждает граждан, представивших информацию о терроризме²⁶. США делятся информацией такого рода с другими странами, чьи граждане находятся в опасности. Эта программа помогла получить ценную информацию о планировавшихся террористических актах во время войны в Персидском заливе и для поиска подозреваемых в организации взрыва во Всемирном Торговом центре. Программа, учрежденная Конгрессом в 1984 г., предлагает значительное вознаграждение (до 2 млн долл.) за информацию, позволяющую предотвращать акты международного терроризма против американских граждан или собственности. Если такие преступления связаны с гражданской авиацией США, вознаграждение поднимается до 4 млн долл.²⁷ В 1990 г. Госдепартамент создал партнерство с Ассоциацией воздушного транспорта Америки и Международной Ассоциацией пилотов; каждая из этих организаций обещала выделить до 1 млн долл. Вдобавок к сумме, выплачиваемой правительством США за информацию, позволяющую предотвратить террористический акт против американской гражданской авиации²⁸.

26 февраля 1993 г. международные террористы нанесли удар по американцам – взрывное устройство было взорвано в гараже 110-этажного Всемирного торгового центра. В результате взрыва погибло 6 человек и около 1000 было ранено. Двое из подозреваемых – Ясин и Юсеф – бежали из США после взрыва. 8 февраля 1995 г. пакистанская полиция вместе с агентами Службы дипломатической безопасности США, реализуя сведения, полученные по программе вознаграждения информаторов, установила местонахождение и арестовала Юсефа в Пакистане. Он был выдан США для суда.

Учитывая потенциальную опасность попадания ядерных материалов в руки террористов, Конгресс США расширил определение международного терроризма, санкционировав вознаграждение за сообщение любой информации «о любом акте, в значительной степени способствующем приобретению специальных ядерных материалов, безопасное хранение которых не обеспечено... или любых ядерных взрывных устройств... частным лицом, группой или неядерным государством»²⁹.

Сравнительно небольшая американская программа по подготовке кадров и предоставлению оборудования в области борьбы с международным терроризмом оказывает неоценимую помощь в укреплении связи США с правительствами других стран и защите жизни дипломатов за рубежом. Программа Госдепартамента США помощи в борьбе с терроризмом (ПБТ) предоставляет подобную помощь дружественным правительствам, сталкивающимся со значительной угрозой со стороны террористов. С момента своего основания в 1983 г. в рамках этой программы было подготовлено свыше 19 тыс. человек из более чем 80 стран³⁰.

²⁶ USIA Wireless File, 03/05/1997, P. 19.

²⁷ Салимое К. Н. Указ. соч. С. 49.

²⁸ Салимое К. Н. Указ. соч. С. 50.

²⁹ Салимое К. Н. Указ. соч. С. 51.

³⁰ Салимое К. Н. Указ. соч. С. 52.

Борьба с политическим терроризмом и экстремизмом (международно– и национально-правовые проблемы)³¹

Вопросы международно-правового сотрудничества государств в борьбе с терроризмом неоднократно рассматривались ООН, ее специализированными учреждениями, а также рядом региональных и международных организаций.

Организация Объединенных Наций последовательно занималась проблемой терроризма как в правовом, так и в политическом отношении.

В правовой сфере ООН и ее специализированные учреждения, такие как Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО) и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), создали систему международных соглашений, являющихся основными правовыми инструментами в борьбе против терроризма.

Генеральная Ассамблея ООН способствовала заключению трех следующих конвенций: Конвенции о борьбе с захватом заложников (1979), Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала, принятой Ассамблеей в 1994 г., Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, принятой Ассамблеей в 1997 г. Последняя предполагает отказ в убежище лицам, разыскиваемым за совершение террористических актов с обязательством для каждой из стран-участниц возбуждать в отношении этих лиц уголовные дела, если она отказывается в их выдаче другой стране, которая настаивает на их экстрадиции.³²

В 1996 г. Ассамблея учредила специальный комитет, который разрабатывает проект международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма. В политической сфере Генеральная Ассамблея в 1994 г. приняла Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма, в которой осуждаются «все действия и проявления терроризма как преступные и не подлежащие прощению независимо от того, когда и кем они были совершены»³³. Ассамблея настаивала на принятии странами-участницами мер на национальном и международном уровнях по ликвидации международного терроризма.

В преамбуле Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма (одобрена Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1994 г., 49/60) отмечалось, что продолжающиеся во всем мире акты терроризма во всех его формах и проявлениях, включая и те, в которых прямо или косвенно участвуют государства, приводят к гибели ни в чем не повинных людей, имеют пагубные последствия для международных отношений и могут ставить под угрозу безопасность государств, в связи с чем 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»³⁴.

Государства – участники ООН заявили, что «преступные акты, направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди широкой общественности, групп лиц или конкретных лиц в политических целях, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы какими бы то ни было соображениями политического, идеологического, расового,

³¹ Пиджаков А. Ю. Борьба с политическим терроризмом и экстремизмом. СПб.: Нестор, 2003.

³² См.: Организация Объединенных Наций. Основные факты. Справочник / Пер. с англ. М.: Весь Мир, 2000. С. 326.

³³ Цит. по: Там же. С. 326–327.

³⁴ Действующее международное право. Т. 3. М., 1997. С. 90–91.

этнического, религиозного или другого характера, которые могут приводиться в их оправдание»³⁵.

Государствам – участникам ООН предлагалось «принять эффективные и решительные меры согласно соответствующим положениям международного права и международным стандартам прав человека для скорейшей ликвидации международного терроризма, в частности:

- воздерживаться от реорганизации террористической деятельности, подстрекательства к ней и принимать надлежащие практические меры к обеспечению того, чтобы их соответствующие территории не использовались для создания террористических баз и учебных лагерей или для подготовки или организации террористических актов, направленных против других государств или их граждан;

- обеспечивать задержание и судебное преследование или выдачу лиц, совершивших террористические акты, согласно соответствующим положениям их национального права;

- стремиться к заключению специальных соглашений с этой целью на двусторонней, региональной и многосторонней основе и разработать с этой целью типовые соглашения о сотрудничестве;

- сотрудничать друг с другом в обмене соответствующей информацией относительно предотвращения терроризма и борьбы с ним;

- оперативно предпринимать все необходимые шаги к претворению в жизнь соответствующих международных конвенций по этому вопросу, участниками которых они являются, включая приведение своего внутреннего законодательства в соответствие с этими конвенциями;

- принимать надлежащие меры до предоставления убежища в целях установления того, что ищущее убежище лицо не занималось террористической деятельностью, и после предоставления убежища в целях обеспечения того, чтобы статус беженца не использовался в целях, противоречащих положениям, изложенным выше³⁶.

Декларация обязывала Организацию Объединенных Наций, соответствующие специализированные учреждения и межправительственные организации, а также соответствующие органы приложить все усилия с целью содействия осуществлению мер по борьбе с актами терроризма и их ликвидации, а также укреплению их роли в этой области³⁷. Для эффективной борьбы с увеличением числа и возрастанием международного характера и последствий актов терроризма государства должны были усилить свое сотрудничество в этой области путем, в частности, систематизации обмена информацией о предупреждении терроризма и борьбе с ним, а также эффективного осуществления соответствующих международных конвенций и заключения соглашений о взаимной правовой помощи и выдачи на двусторонней, региональной и многосторонней основе.

В этом контексте государствам предлагалось в срочном порядке произвести обзор сферы применения соответствующих международно-правовых положений о предупреждении, пресечении и ликвидации терроризма во всех его формах и проявлениях с целью обеспечить наличие всеобъемлющих правовых рамок, включающих все аспекты этого вопроса»³⁸.

ООН обязалась «приложить все усилия с целью содействия осуществлению мер по борьбе с актами терроризма и их ликвидации»³⁹. Генеральный секретарь ООН, в частности,

³⁵ Действующее международное право. Т. 3. М., 1997. С. 90–91.

³⁶ См.: Пиджаков А. Ю. Международно-правовое регулирование борьбы с современным терроризмом. С. 33.

³⁷ См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 49(A/49/49). С. 411.

³⁸ Действующее международное право. Т. 3. М., 1997. С. 93.

³⁹ Действующее международное право. Т. 3. М., 1997. С. 93.

обязывался осуществлять сбор данных о существующих многосторонних, региональных и двусторонних соглашениях, касающихся противодействия терроризму, «включая информацию об инцидентах, причиной которых был международный терроризм»⁴⁰, способствовать подготовке аналитических обзоров существующих международно-правовых документов, касающихся международного терроризма.

17 декабря 1996 г. Генеральная Ассамблея ООН вновь вернулась к этой проблеме, утвердив специальную резолюцию 51/210 «Меры по ликвидации международного терроризма».

В ней государства – участники ООН призывались:

– рекомендовать соответствующим должностным лицам, отвечающим за обеспечение безопасности, начать консультации в целях расширения возможности правительств в плане предотвращения и расследования террористических нападений на общественные объекты, в частности средства общественного транспорта, и реагировать на них и в плане сотрудничества с другими правительствами в этом направлении;

– при наличии достаточных оснований с точки зрения национального законодательства, действуя в рамках своей юрисдикции и используя соответствующие каналы международного сотрудничества, расследовать случаи незаконного использования террористами для прикрытия своей собственной деятельности организаций, групп и ассоциаций, в том числе тех, которые преследуют благотворительные, общественные или культурные цели;

– отрабатывать 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»⁴¹.

В качестве приложения к резолюции Ассамблеи была принята Декларация, дополняющая декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г. В ней, в частности, 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»⁴².

В заключении этой Декларации подчеркивалось важное значение принятия мер по обмену специальными сведениями и информацией о террористах, их передвижениях, получаемой ими поддержке и их оружии, а также обмену информацией о расследовании террористических актов и судебном преследовании за их совершение.

В целом же ООН рекомендует всем государствам следующие формы сотрудничества в области борьбы с преступностью и в частности с терроризмом:

- осуществление экстрадиций;
- оказание содействия в расследовании преступлений;
- разработку региональных двусторонних договоров о борьбе с преступностью.

⁴⁰ Действующее международное право. Т. 3. М., 1997. С. 93.

⁴¹ Цит. по: Юридическая газета. № 3. 2000. С. 2.

⁴² Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 49 (A/51/49). С. 344–345.

Вопросы сотрудничества государств в области борьбы с терроризмом рассматривались также и в специальных учреждениях ООН, в частности, на международных конгрессах по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1980 г.) рекомендовано государствам – членам ООН в своих национальных «программах в области предупреждения преступности и обращения с правонарушителями обязательно учитывать социальные, культурные, политические и экономические условия, существующие в каждой стране, чтобы они осуществлялись в атмосфере свободы и уважения прав человека и чтобы государства-члены создали эффективный потенциал в целях разработки и планирования политики в области предупреждения преступности со стратегией социального, экономического, политического и культурного развития»⁴³.

Известный Миланский план действий (1985 г.) по противодействию преступности отмечал, что «первоочередное внимание должно уделяться борьбе с терроризмом во всех его формах, включая и при необходимости скоординированные и согласованные действия международного сообщества», в том числе обмен информацией и опытом между государствами, проведение научных исследований.

<...>

Следует подчеркнуть, что специальная резолюция «Террористическая преступная деятельность» VIII Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1999 г.) указывала, что, поскольку пока не удалось достигнуть согласия термина «международный терроризм», при сотрудничестве государств «целесообразно прилагать усилия для определения поведения, которое международное сообщество считает неприемлемым и которое требует применения эффективных превентивных мер и мер принуждения, которые соответствуют признанным принципам международного права»⁴⁴.

В числе мер противодействия терроризму эта резолюция предусматривала, в частности, необходимость разработки программ правового просвещения населения и расширение информирования его через средства массовой информации об опасности и последствиях, которые влечет террористическое насилие.

Были рекомендованы также обеспечение большего единообразия законов и практики их применения в области противодействия терроризму, расширение сотрудничества между государствами в этой сфере правоохранительной деятельности, в том числе путем распространения докладов об инцидентах и судебных делах (арест, привлечение к уголовной ответственности, вынесение судебного решения и приговор).

Тот факт, что многие решения ООН по борьбе с терроризмом впоследствии повторялись в решениях различных региональных конференций по этой проблеме, указывает на то, что государствам-участникам не удавалось все же добиться желательного уровня их реализации, и они полагают необходимым продолжение работы в этом направлении международно-правового сотрудничества.

В связи с террористическими актами в США Совет Безопасности ООН 12 сентября 2001 г. принял резолюцию 1368, в которой говорится: «Совет Безопасности, подтверждая цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций, будучи преисполнен решимости бороться всеми средствами с угрозами для международного мира и безопасности, вызываемыми террористическими актами, признавая неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону в соответствии с Уставом, 1. Безоговорочно осуждает самым решительным образом ужасные террористические нападения, которые были совершены 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке, Вашингтоне (округ Колумбия) и Пенсильвании, и считает такие действия, как любой акт международного терроризма, угрозой для междуна-

⁴³ Цит. по: Юридическая газета. № 3. 2000. С. 2.

⁴⁴ Цит. по: Юридическая газета. № 3. 2000. С. 2.

родного мира и безопасности;... 3. Призывает все государства срочно взаимодействовать друг с другом... 4. Призывает также международное сообщество удвоить свои усилия по предотвращению и пресечению террористических актов, в том числе путем расширения сотрудничества и обеспечения полного осуществления соответствующих международных конвенций о борьбе с терроризмом и резолюций Совета Безопасности, в частности резолюции 1269 от 19 октября 1999 г...»⁴⁵.

Резолюция 1373 Совета Безопасности ООН по борьбе с терроризмом была принята СБ на его 4385-м заседании 28 сентября 2001 г. Она была названа экспертами беспрецедентным в истории организации документом. По сути, она создала правовое поле, на котором должно выстраиваться международное сотрудничество в борьбе с терроризмом. Операцию США и Великобритании в Афганистане (в отличие от их предыдущих акций США в Ираке в 1998 г. и НАТО в Югославии в 1999 г.), в соответствии с этой резолюцией, можно трактовать как соответствующую нормам международного права и Устава ООН.

Совет Безопасности, подтверждая свои резолюции 1269 (1999) от 19 октября 1999 г. и 1368 (2001) от 12 сентября 2001 г., подтверждая свое безоговорочное осуждение террористических нападений 11 сентября 2001 г. заявил о своей решимости предотвращать все подобные акты, подтвердил необходимость бороться с ними всеми средствами, в соответствии с Уставом ООН, выразил озабоченность увеличением в различных регионах мира числа актов терроризма, мотивами которых являются нетерпимость или экстремизм, призвал государства в дополнение к международному сотрудничеству принимать дополнительные меры с целью предотвращения и пресечения на своей территории финансирования и подготовки любых актов терроризма, вновь подтверждая провозглашенный Генеральной Ассамблеей в ее декларации от 24 октября 1970 г. (2625 (XXV)) и подтвержденный Советом Безопасности в его резолюции 1189 (1998) от 13 августа 1998 г. принцип, заключающийся, в частности, в том, что каждое государство-член обязано воздерживаться от организации, подстрекательства, оказании помощи или участия в террористических актах.

<...>

На проходившей в октябре 2001 г. в Париже 31-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО была принята резолюция в связи с актами международного терроризма. В ходе работы сессии многие делегаты выражали мнение о необходимости четко определить позицию ЮНЕСКО в связи с актами международного терроризма, характеризуя их как вызов фундаментальным ценностям этой организации. Большой резонанс получило в этой связи выступление главы российской делегации заместителя Председателя Правительства РФ В. И. Матвиенко, заявившей, что вклад ЮНЕСКО, объединяющей элиту мирового интеллектуального сообщества, должен заключаться в том, чтобы «последовательно формировать всеобщую атмосферу тотального неприятия терроризма, в каких бы формах он ни выступал и какими бы лозунгами ни прикрывался»⁴⁶.

<...>

В вопросах борьбы с международным терроризмом Интерпол прежде всего придерживается основных решений ООН. основополагающие принципы были сформулированы на Восьмом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1990 г., Гавана) в документе «Меры по борьбе с международным терроризмом».

Увеличение террористических преступлений в 1970-х гг. заставило Интерпол искать способы полицейского и судебного сотрудничества в борьбе против терроризма. Отсюда

⁴⁵ Цит. по: Информационный бюллетень 1614-13-09-2001 Департамента информации и печати МИД РФ. URL: <http://www.mid.ru>

⁴⁶ Информационный бюллетень МИД РФ от 24 октября 2001 г. 1913-24-10-2001 «О резолюции Генеральной конференции ЮНЕСКО в связи с актами международного терроризма. URL: <http://www.mid.ru>

принятие в 80-х гг. Генеральной Ассамблеей нескольких резолюций, которые определили сотрудничество по каналам Интерпола в случаях терроризма.

В области борьбы с международной преступностью и с терроризмом в частности Интерпол ограничен положениями статьи 3 Устава, в соответствии с которой «организации строго запрещается предпринимать любое вмешательство или действия политического, военного, религиозного или расового характера».

Международный терроризм – это тип преступления, который ставит проблему с точки зрения статьи 3, так как террористические мотивы часто являются политическими, идеологическими, социальными, националистическими, религиозными, этническими и т. д.

Возрастающая роль, которую играет Интерпол в борьбе с терроризмом, – это главным образом результат достижений в экстрадиции преступников, в том числе замешанных в террористических действиях по политическим причинам. В этой связи роль Интерпола в случаях терроризма может быть понята в рамках возможности экстрадиции лица, замешанного в террористических действиях.

В этом отношении новый подход Интерпола очень похож на подход, принятый на Европейской конвенции по подавлению терроризма (1977 г.). Статья 1 Конвенции содержит список нарушений, которые не должны рассматриваться «как политические нарушения или как нарушения, связанные с политическим нарушением, или как нарушения, вдохновленные политическими мотивами»⁴⁷ в целях экстрадиции между государствами, подписавшими Конвенцию.

На основании Конвенции Генеральная Ассамблея Интерпола в 1984 и 1994 гг. приняла принципы по борьбе с терроризмом. В соответствии с ними статья 3 не запрещает сотрудничество в случаях террористических действий, если никто из политических деятелей или организаций не взял на себя ответственность за совершенные нарушения. Если не было сделано таких заявлений или если не было издано никакое утверждение относительно мотивов, то нет никакого нарушения статьи 3, и Интерпол может вмешаться.

Если известны мотивы террористического действия или если террорист возьмет на себя ответственность за действие, то должен быть определен преобладающий характер совершенного нарушения.

Действия, которые отвечают условиям статьи 3, включают нарушения, которые являются политическими по своей природе, вроде членства в запрещенной организации, выражение запрещенных мнений, нарушения, включающие прессу, нарушения в отношении встреч (демонстраций), нарушения против внутренней безопасности государства и т. д. При этих обстоятельствах ни Генеральный секретариат, ни НЦБ не могут сотрудничать по отслеживанию лиц, разыскиваемых за такие действия.

Для того чтобы Интерпол вмешивался в ситуацию, связанную с террористической деятельностью, в сообщениях НЦБ должно быть четко указано, что преступления, совершенные террористами, являются нарушениями преимущественно уголовного характера.

В то же время необходимо отметить, что статья 3 не препятствует распространению фактической информации в целях предотвращения актов террора, даже если эта информация была получена в связи с вопросом, подпадающим под положение данной статьи.

Кроме того, статья 3 не препятствует розыску странами-членами террористов, которые уже находятся в розыске за совершенные преступления, представляющие серьезную угрозу жизни людей или их личной свободе. Соответственно, какими бы ни были мотивы преступников, Интерпол вмешивается в ситуацию с фактом терроризма, а статья 3 Устава неприменима к следующим случаям:

⁴⁷ Цит. по: *Овчинский В. С.* Интерпол (в вопросах и ответах). М.: ИНФРА-М, 2001. С. 117.

– серьезные посягательства, направленные против жизни или физической безопасности людей;

– захват заложников или похищение людей;

– серьезные посягательства, направленные против собственности;

– незаконные действия, направленные против гражданской авиации.

Тем не менее рекомендованные принципы исключают сотрудничество по линии Интерпола в связи с преступными деяниями, которые, даже будучи включенными в уголовный кодекс определенной страны, по своей природе являются политическими, военными, религиозными или расовыми (например, выражение определенных запрещенных взглядов, оскорбление властей, преступления против внешней безопасности государств, дезертирство из вооруженных сил, шпионаж, распространение запрещенных религиозных верований, членство в расовых ассоциациях).

В соответствии с Новыми руководящими принципами борьбы с терроризмом, принятыми на 67-й сессии Генеральной Ассамблеи Интерпола (Каир, 1998 г.), о преступлениях террористического характера, имеющих международную значимость, следует сообщать в Генеральный секретариат или заинтересованным НЦБ иностранных государств – членом Интерпола, когда:

– цели террористической организации распространяются более чем на одно государство;

– совершение преступления начинается в одном государстве, а завершается в другом;

– материально-техническое обеспечение группы исполнителей преступления имеет зарубежное происхождение;

– преступление планируется или готовится в одном государстве, а осуществляется в другом;

– жертвы преступления являются гражданами различных государств или людьми, связанными с деятельностью международных организаций;

– ущерб, нанесенный преступлением, затрагивает различные государства или международные организации либо предприятия с иностранным участием;

– преступление совершено террористической организацией, ранее причастной к террористическим преступлениям, имеющим международную значимость;

– финансирование или операции по отмыванию денег террористических организаций осуществляются в другом государстве;

– постоянная или временная сети материально-технической поддержки преступлений затрагивают или находятся более чем в одном государстве;

– орудия или инструменты, используемые в деятельности террористической организации, затрагивают более чем одно государство;

– одно или несколько лиц, причастных к преступлению, не являются гражданами государства, в котором оно совершено⁴⁸.

В режиме повседневной деятельности правоохранительными органами производится сбор, обобщение и анализ информации, касающейся террористических организаций и лиц, в отношении которых имеет оперативная информация об их намерениях совершить преступления террористического характера.

Собранная и обобщенная информация направляется в НЦБ Интерпола для ее передачи в Генеральный секретариат или НЦБ Интерпола иностранных государств в целях предупреждения, выявления и пресечения преступлений террористического характера, имеющих международную значимость. При получении информации об угрозе совершения преступления террористического характера, имеющего международную значимость, правоохрани-

⁴⁸ Овчинский В. С. Указ. соч. С. 118–119.

тельные органы направляют в НЦБ Интерпола сообщение упреждающего характера для его передачи в генеральный секретариат или НЦБ Интерпола иностранных государств, а также ФСБ России.

Конвенция, принятая 26 июля 1995 г., расширила и учредила специальную структуру внутри Европейского Сообщества под наименованием «Европол» (Европейское полицейское ведомство). Цель состоит в том, чтобы повысить эффективность сотрудничества полиции внутри Европейского Сообщества, особенно в борьбе против перевозок наркотиков и терроризма.

На данный момент никакого официального соглашения с Европоллом не заключено. Однако имеют место встречи между должностными лицами Интерпола и EDU/Европола.

Интерпол является единственным органом сотрудничества полиции, действующим во всем мире, и он один имеет архив и сеть передачи данных, охватывающие все регионы мира. Европол и Шенген ограничены их географическими возможностями и не могут обходиться без Интерпола, который обеспечивает сотрудничество между Европой и остальной частью мира.

Установлены регулярные неофициальные отношения с Шенгеном и Европоллом. Эти встречи дают возможность обмениваться информацией и опытом. На этом уровне контакты главным образом осуществляются через Европейское Бюро связи.

Вместе с тем следует отметить перспективы, стоящие перед Европоллом. Европол имеет преимущество перед уже существующими организациями подобного рода, как, например, Интерпол, поскольку не сосредоточен только на полицейской деятельности и включает в себя представительства соответствующих национальных правоохранительных органов. Он лучше оснащен для прямой и адекватной координации сложных и серьезных операций.

Европол доказал, что он – нечто большее, чем просто высокотехнологичный почтовый ящик для обмена информацией между правоохранительными органами стран ЕС. Существуют планы развития его уже существующих аналитических возможностей, с целью осуществления быстрого и конкретного анализа информации различных правоохранительных структур ЕС. Он может играть жизненно важную роль для ЕС в оперативной аналитической и информационной деятельности по широкому кругу вопросов преступности, с которыми ЕС, несомненно, придется столкнуться в XXI в.

Правовое регулирование сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом⁴⁹

Несколько лет назад главный очаг международного терроризма переместился в Центральную Азию. Поэтому государства – участники СНГ, в силу их геополитического положения, оказались на переднем плане борьбы с этим злом. Страны СНГ постоянно испытывают угрозы международного терроризма. Достаточно сказать, что за десять лет существования Содружества было совершено около 30 крупных террористических акций, которые привели к ранениям или гибели около 2,5 тыс. человек⁵⁰.

Прежде всего, террористические акты предпринимались против Киргизии и Таджикистана в силу их геополитического положения. Действительно, эти два государства долгое время находились на переднем крае противостояния международному терроризму. В стратегических планах экстремистов ставка делалась на создание исламского государства путем дестабилизации светских демократических режимов в государствах Центральной Азии с помощью террора.

В последние годы проблема терроризма стала весьма актуальной для всех государств СНГ. Это обстоятельство нашло отражение во многих совместных документах, принимаемых на самом высоком уровне в рамках Содружества (Концепция коллективной безопасности, Решение о совместных мерах по борьбе с организованной преступностью и иными видами преступлений на территории государств-участников Содружества, Договор о сотрудничестве в охране границ государств – участников Содружества независимых государств с государствами, не входящими в Содружество, Модельный закон «О борьбе с терроризмом» от 8 декабря 1998 г., Договор о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 г., Программа государств – участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г. и др.), в которых государства СНГ декларировали свою готовность к тесному сотрудничеству в области противодействия террористическим угрозам.

Терроризм сегодня является реальной угрозой как для каждого из государств СНГ в отдельности, так и для Содружества в целом. Это обусловлено в первую очередь тем, что неблагоприятная криминальная обстановка в странах остается пока питательной средой для террористических проявлений разного масштаба, проникновения на территорию государств-участников различного рода международных экстремистов.

Оценивая складывающуюся в настоящее время ситуацию в Чеченской Республике, можно спрогнозировать, что уцелевшие и избежавшие возмездия экстремисты попытаются скрыться на сопредельных с Россией территориях, в первую очередь в странах СНГ, и затеряться там на время.

Проблема борьбы с терроризмом в любом государстве – задача крайне ответственная и многоаспектная ввиду сложного генезиса и природы самого феномена терроризма. Только специальным службам и правоохранительным органам решить данную проблему не под силу. Террористические проявления, бороться с которыми они призваны, произрастают из тех сфер общественных отношений, на которые силовые структуры влиять не должны (экономика, политика, социальные и межнациональные отношения и т. п.). Здесь нужны взаи-

⁴⁹ Пиджаков А. Ю., Решецкий Ф. Н., Смыслов Б. А. Правовое регулирование сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом. СПб.: Нестор, 2004.

⁵⁰ Айрапетова Н. Юрий Яров: «Мы только в начале пути». Содружество может стать одним из центров международной стабильности // Независимая газета. 2001. 30 ноября.

мосвязанные межгосударственная и общегосударственные программы, включающие в себя не только оперативные, специальные, военные меры, но и меры политические, идеологические, социальные, экономические, воспитательные, пропагандистские и иные, системно направленные в первую очередь на профилактику террористических проявлений.

20 сентября 2001 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации обратилась к парламентам государств с призывом выступить за разработку и подписание на высшем государственном уровне международной конвенции о борьбе с международным терроризмом, а также обеспечить ее своевременную ратификацию. Государственная Дума постановила также обратиться к Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств с призывом разработать неотложные согласованные меры по обеспечению безопасности государств – участников СНГ в связи с тем, что ряд государств непосредственно граничит с государствами, на территориях которых находятся очаги напряженности, порождающие международный терроризм.

Общее понимание опасности международного терроризма странами СНГ выражено в совместном политическом заявлении глав государств Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана – членов Договора о коллективной безопасности от 25 мая 2001 г. «Терроризм и экстремизм выступают рука об руку с организованной преступностью, наркобизнесом и контрабандой оружия, тормозят развитие демократических процессов, посягая на основные права и свободы человека»⁵¹.

Сотрудничество стран Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом идет в общем русле международного права. Документы, принимаемые ими, основаны на принципах и нормах, общепризнанных в международном сообществе. Эти идеи получают правовую форму, приспособленную к конкретным условиям, существующим на постсоветском пространстве.

Государства – участники СНГ решили одними из первых скоординировать свои усилия по борьбе с международным терроризмом. Первым договором в сфере борьбы с терроризмом можно считать Соглашение о сотрудничестве по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства от 26 мая 1995 г., подписанное всеми государствами – участниками СНГ. Содержание Соглашения в целом не имеет особых отличий от универсальных международных конвенций в этой сфере.

16 октября 1999 г. Межпарламентская Ассамблея СНГ приняла Заявление, осуждающее международный терроризм и агрессивный сепаратизм и поддерживающее усилия государств СНГ по принятию необходимых мер противодействия международному терроризму.

О ходе выполнения постановления Межпарламентской Ассамблеи от 16 октября 1999 г. «О заявлении Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств в связи с террористическими актами на территории государств – участников Содружества Независимых Государств» Советом Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств было принято 4 марта 2000 г. соответствующее постановление. В п. 3 Постановления предусмотрено «поддерживать меры по укреплению сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с преступностью, терроризмом, агрессивным сепаратизмом и наркобизнесом, предусмотренные Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на период с 2000 до 2003 г., и рекомендовать парламентам государств – участников Межпарламентской Ассамблеи в соответствии со статьей 5 Декларации Организации Объединенных Наций о преступности и общественной безопасности от 12 декабря 1996 г. активизировать работу по

⁵¹ См.: Дипломатический вестник. 2001. № 6. С. 57.

присоединению к международным договорам, касающимся различных аспектов проблемы международного терроризма»⁵².

Впервые в широком плане эта проблема обсуждалась на заседании Совета глав государств – участников СНГ 25 января 2000 г., когда лидеры 12 стран Содружества первоочередное внимание уделили насущным задачам совместного противодействия международному терроризму⁵³. Совет принял решение о разработке Международной целевой программы совместной борьбы с международным терроризмом, создании Антитеррористического центра (АТЦ), утвердил Программу совместных мер борьбы с преступностью на период до 2003 г., а также Положение о Координационном совете генеральных прокуроров⁵⁴.

Под эгидой Исполнительного комитета СНГ разработана целевая Межгосударственная программа совместных мер борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма. Итогом двух встреч экспертов в Минске (17–18 февраля и 2–3 марта 2000 г.) было создание рабочих проектов Положения об Антитеррористическом центре СНГ (АТЦ) и Программы государств – участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г.

В преамбуле Программы государств – участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г. отмечается, что «сотрудничество государств – участников СНГ предусматривается осуществлять с соблюдением их национальных интересов и в формате заинтересованных государств»⁵⁵. Однако, отработка конкретных механизмов сотрудничества нередко сама является составной частью подобных программ, примером чего могут служить некоторые позиции рассматриваемой Программы по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г.

<...>

Данная межгосударственная программа указывает ряд актуальных проблем сотрудничества государств – участников СНГ в области борьбы с терроризмом, требующих как нормативного регулирования, так и предварительной научной проработки. Касается это, например, подготовки соглашения о сотрудничестве в сфере борьбы с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств; разработки рекомендаций по вопросам борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма (конкретная тематика, на наш взгляд, содержится в пунктах 2.4 и 2.5); подготовки методических пособий для сотрудников правоохранительных органов и спецслужб по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию преступлений террористического характера.

В целом мероприятия, предусмотренные межгосударственной программой борьбы с терроризмом, соответствуют ранее указанным рекомендациям мирового сообщества по вопросам сотрудничества государств в сфере борьбы с терроризмом.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2000 г. № 1643-р утвержден План мероприятий по реализации Программы государств – участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г. В частности, предполагается:

2. Осуществить внутригосударственные процедуры, необходимые для вступления в силу ряда антитеррористических конвенций и договоров (Международной конвенции о

⁵² Цит. по: Вестник Межпарламентской Ассамблеи. № 2 (25). СПб., 2000. С. 160–161.

⁵³ Заседание Совета глав государств – участников СНГ // Дипломатический вестник. 2000. № 2. С. 30.

⁵⁴ Моисеев Е. Г. Страны СНГ в борьбе с международным терроризмом // Российский ежегодник международного права. 2002. С. 267–268.

⁵⁵ Цит. по: Юридическая газета. 2002. № 42. Октябрь. С. 14.

борьбе с бомбовым терроризмом, 1997 г.; Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма, 1999 г.; Договора о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 г. и др.).

3. Рассмотреть вопросы гармонизации нормативной правовой базы РФ и государств – участников СНГ в сферах:

– противодействия организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление террористических актов на территориях других государств;

– установления уголовной ответственности за преступления террористического характера.

5. Принять участие в разработке проекта положения об организации и проведении совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – участников СНГ.

7. Организовать проведение согласованных межведомственных оперативно-профилактических целевых мероприятий и специальных операций по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений террористического и иного экстремистского характера.

8. Проводить согласованные мероприятия в целях: организации межгосударственного розыска и задержания скрывающихся лиц, причастных к террористической и иной экстремистской деятельности; пресечения деятельности террористических групп и организаций, а также перекрытия каналов поступления им финансовой, военно-технической и иной помощи; выявления баз, тренировочных лагерей, мест лечения и отдыха террористов; перекрытия маршрутов передвижения на территории государств – участников СНГ террористических групп и причастных к ним лиц; пресечения на своей территории подготовки к совершению террористических актов на территориях других государств – участников СНГ. Контроль за ходом выполнения плана возложен на ФСБ России, и установлены единые сроки – 20 января и 20 июня – представления соисполнителями отчетов о выполнении плановых позиций.

В то же время помимо рассмотренного нами высшего уровня сотрудничества в рамках СНГ в целом может существовать и региональное сотрудничество. Так, например, осознание реальной угрозы, исходящей от распространения терроризма и религиозно-политического экстремизма в регионе, особенно связанного с деятельностью «Международного фронта джихада» (МФД), привело к заключению руководством Киргизии, Таджикистана, Узбекистана и Казахстана 21 апреля 2000 г. договора о совместных действиях по борьбе с политическим и религиозным экстремизмом, сепаратизмом и терроризмом и об образовании регионального антитеррористического центра⁵⁶.

Советом Межпарламентской Ассамблеи 12 июня 2000 г. было принято Заявление «О солидарной поддержке действий Российской Федерации по борьбе с международным терроризмом в Чечне», в котором, в частности, говорится о «необходимости тесного взаимодействия государств – участников СНГ в противостоянии терроризму, агрессивному сепаратизму и проявлениям экстремизма»⁵⁷.

Это важно, учитывая активизацию внешних факторов, которые заключаются, с одной стороны, в проявлении или реанимации геополитических притязаний некоторых государств к странам, входящим в Содружество Независимых Государств, а с другой – в усилении антироссийского курса ряда зарубежных террористических, религиозных и национал-радикальных экстремистских организаций. Некоторые иностранные политические структуры стараются превратить постсоветскую территорию в «поле» для выяснения отношений друг с другом. Серьезным дестабилизирующим фактором являются и региональные конфликты (Афганистан, Югославия и т. д.).

⁵⁶ Юридическая газета. 2002. № 42. Октябрь. С. 14.

⁵⁷ Юридическая газета. 2000. № 3 (26). С. 214.

В последние годы эпицентр расположения лагерей по подготовке террористов начал смещаться на территорию Чеченской Республики (в 1996–1999 гг.) и в Центрально-Азиатский регион. Надо сказать, что «чеченская карта» продолжает активно разыгрываться недругами России в интересах ослабления нашей государственности, создания условий для отторжения республик Северного Кавказа, дестабилизации внутривнутриполитической обстановки. Для достижения указанных целей отдельными неправительственными зарубежными организациями оказывается всесторонняя поддержка экстремистским структурам, действующим на территории Северного Кавказа, отрабатываются каналы проникновения в различные регионы страны экстремистов-ваххабитов.

Недавно ФСБ РФ предала гласности имеющиеся в ее распоряжении данные о подрывном характере деятельности на территории России и стран СНГ организаций, созданных экстремистским крылом международного объединения «Братья-мусульмане».

Осознание реальности угрозы региональной безопасности со стороны международных террористических организаций объективно способствует объединению усилий государств. Только совместными усилиями всех заинтересованных сторон можно не допустить распространения так называемого «трансграничного терроризма», религиозного экстремизма, организованной преступности. Серьезной проблемой является присутствие на территории Чеченской Республики и в Центральной Азии иностранных наемников, выходцев из Пакистана, Афганистана, государств Ближнего и Среднего Востока, а также Европы.

Вторжение боевиков Исламского движения Узбекистана в Киргизию, спровоцированные ими военные действия в Сурхандарьинской области Узбекистана и Баткенском районе Ошской области Киргизии подтвердили выводы экспертов о начале практической реализации экстремистами своих планов по расширению зоны влияния с территории Афганистана и Таджикистана на север, в первую очередь на Узбекистан⁵⁸.

В марте 2000 г. было проведено совместное учение «Южный щит Содружества-2000», на котором участвовали Кыргызская Республика, Казахстан, Таджикистан, Российская Федерация и Узбекистан.

Следует отметить, что вторжение бандформирований в Кыргызскую Республику в 1999 г. придало значительный импульс поиску новых решений, прежде всего внешнеполитического характера, направленных на противодействие активизировавшимся силам международного терроризма и экстремизма.

Активная работа проводилась по линии реализации Договора о коллективной безопасности от 15 мая 2000 г. и в рамках Шанхайского форума, результатом которой стали: решение глав государств СНГ о создании Антитеррористического центра государств – участников СНГ, Программа по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма.

18-19 апреля 2001 г. в Бишкеке (Кыргызстан) состоялось выездное заседание Постоянной комиссии МПА, на котором обсуждалась в том числе Программа государств – участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г.

<...>

Хотелось бы обратить внимание на некоторые проблемы правового обеспечения борьбы с терроризмом и экстремизмом в СНГ.

1. К сожалению, характерной чертой остаются длительные сроки разработки договоров в рамках Содружества. Это, безусловно, играет на руку террористическим и иным экстремистским организациям.

⁵⁸ Политика. 2000. № 43. Декабрь.

2. Не способствует повышению эффективности сотрудничества стран СНГ длительный процесс проведения внутригосударственных процедур (ратификации) для введения в действие принятых договоров.

3. Борьба с терроризмом и экстремизмом становится эффективной только при условии проведения всего комплекса мер (организационных, технических, правовых и иных) по ликвидации их финансовой базы. Крайне важны действенные и гармонизированные национальные законы, лишаящие основ указанные виды преступной деятельности и наделяющие правоохранительное сообщество более широкими полномочиями в борьбе с ними.

Думается, что успешное выполнение вышеназванного Плана мероприятий и Программы помогут решить указанные проблемы и задачи.

<...>

Проблему законодательного регулирования совместного противодействия терроризму можно разбить на два больших блока.

Первый – это формирование самого правового массива, т. е. принятие законодательных актов, необходимых тем же спецслужбам и правоохранительным органам для повышения эффективности борьбы с терроризмом. Второй – это создание условий для повышения качества международного сотрудничества спецслужб в борьбе с этим злом.⁵⁹

Мировой опыт свидетельствует, что терроризм набирает силу в тех регионах, где обостряются противоречия в социально-политической сфере, происходит ломка общественных отношений, государственного устройства, отсутствует стабильность. Ярким и убедительным примером является нынешняя ситуация в Российской Федерации и в других государствах – участниках СНГ, прежде всего в Таджикистане и Узбекистане.

Стало очевидным, что терроризм, особенно международный, и иные проявления политического и религиозного экстремизма приобрели в наши дни все более опасный характер для независимости и государственной целостности. Принятие в 1998 г. Межпарламентской Ассамблеей модельного закона «О борьбе с терроризмом» – тому подтверждение. Несмотря на то, что данный закон носит рекомендательный характер, его принятие стало первым шагом на пути совместной деятельности по предупреждению, выявлению и пресечению актов терроризма. В нем впервые на межгосударственном уровне дано определение терроризма, закреплены основные принципы борьбы с данным антиобщественным явлением – принципы законности, приоритета мер предупреждения терроризма, неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности, сочетания гласных и негласных методов борьбы, сосредоточения усилий на защите лиц, подвергающихся опасности в результате совершения акта терроризма.

<...>

Необходимость объединения усилий правоохранительных органов государств – участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом была своевременно осознана руководителями стран Содружества. Так, уже первое межгосударственное соглашение в сфере борьбы с преступностью министерств внутренних дел государств СНГ от 24 апреля 1992 г. предусматривало сотрудничество в борьбе с преступлениями против жизни, здоровья, свободы, достоинства личности и собственности, а также борьбы с бандитизмом, терроризмом и международной преступностью.

Помимо этого, взаимодействие правоохранительных органов государств Содружества было определено Межгосударственной программой совместных мер по борьбе с организованной преступностью и иными видами опасных преступлений на территории СНГ на

⁵⁹ См.: Патрушев Н. П. Противодействие терроризму – насущная проблема законодательной власти государств – участников СНГ // Международный терроризм: истоки и противодействие: Материалы международной научно-практической конференции, 18–19 апреля 2001 г. Сб. ст. СПб., 2001. С. 13–14.

1996–1999 гг. Опыт четырех лет реализации этой межгосударственной программы позволил существенно расширить международно-правовую базу сотрудничества правоохранительных органов государств Содружества. В частности, были разработаны и приняты Концепция и Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью, подписан ряд межгосударственных договоров, модельный закон СНГ «О борьбе с терроризмом» (8 декабря 1998 г.) и Договор СНГ о борьбе с терроризмом, соглашения о порядке пребывания и взаимодействия сотрудников правоохранительных органов на территории государств – участников СНГ.

Во исполнение ранее названной межгосударственной программы совместных мер по борьбе с организованной преступностью и иными видами опасных преступлений на территории государств СНГ осуществляется работа по формированию специализированных банков данных и обмену информацией по линии министерств внутренних дел, обороны, пограничных служб, органов безопасности и спецслужб государств – участников Содружества.

Несмотря на наличие ряда проблем (в сфере борьбы с незаконным оборотом оружия и взрывчатых веществ, недостаточной научно-правовой проработки проблем борьбы с политическим экстремизмом и терроризмом и др.), есть основания полагать, что в настоящее время заложены правовые основы для системного, целенаправленного сотрудничества государств СНГ в сфере борьбы с терроризмом и политическим экстремизмом. Советом стран – участников СНГ приняты важные решения, в том числе о создании межгосударственной программы по противодействию терроризму и политическому экстремизму, проведены заседания Совета руководителей органов безопасности и спецслужб государств – участников СНГ⁶⁰.

В Москве с 18 по 20 апреля 2000 г. прошло очередное, седьмое, заседание Совета руководителей органов безопасности (СРОБ) и специальных служб стран СНГ⁶¹. Рабочим инструментом объединенных спецслужб СНГ должен стать АТЦ государств Содружества, Положение о котором было одобрено участниками совещания. Вопрос об АТЦ СНГ стоял в повестке дня заседания Совета глав государств Содружества, состоявшегося 21 июля 2000 г. Решением Совета глав государств СНГ от 1 декабря 2000 г. АТЦ создан в качестве постоянно действующего специализированного отраслевого органа Содружества. Советом глав правительств СНГ утверждено Положение о полномочных представителях государств – участников СНГ при АТЦ Содружества⁶².

По мнению председателя Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников СНГ Н. П. Патрушева, при создании Антитеррористического центра СНГ следует опираться на уже имеющиеся функциональные структуры с учетом наработанных механизмов взаимодействия. На первом этапе центру целесообразно придать информационно-аналитические и координирующие функции. В последующем, по мере расширения правовой базы взаимодействия, можно было бы перевести в практическую плоскость вопросы проведения совместных оперативно-розыскных, контртеррористических и иных мероприятий⁶³.

АТЦ СНГ является отраслевым органом, предназначенным для координации взаимодействия компетентных органов государств СНГ в области борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма. Общее руководство работой Центра осуществляет Совет руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников Содружества. Руководитель Центра назначается и освобождается решением Совета глав государств СНГ по представлению председателя Совета руководителей органов

⁶⁰ В борьбе с терроризмом поможет закон // Российская газета. 2000. 16 мая.

⁶¹ Суханов П. Создан центр борьбы с терроризмом // Независимая газета. 2000. 2 апреля.

⁶² Российский ежегодник международного права. 2002. С. 268.

⁶³ Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 2000. № 2 (25). СПб. С. 164.

безопасности и специальных служб государств – участников Содружества. Главным документом, определяющим направление деятельности АТЦ, является разработанная и утвержденная в рамках СНГ Программа государств – участников Содружества по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г.⁶⁴

⁶⁴ Сборник нормативных актов, регулирующих взаимодействие государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью. Выпуск 2. Минск, 2001. С. 57–68.

Государственные меры борьбы с терроризмом: отечественный и зарубежный опыт⁶⁵

<...>

Международное сообщество отрицает экстремизм и терроризм как средство для достижения политических целей. Борьба с этими явлениями провозглашена ООН одной из приоритетных задач своей деятельности. Основными направлениями усилий, предпринимаемых для их противодействия, являются: создание международной и национальной правовой базы, формирование мощных антитеррористических центров и привлечение вооруженных сил для борьбы с экстремизмом, а также оздоровление социально-экономической обстановки в странах и регионах, являющихся источниками вооруженных конфликтов.

Формирование нормативно-правовой базы по противодействию различным проявлениям экстремизма получило наибольшую активность в Европе сразу после Второй мировой войны. В ряде посттоталитарных стран имеется законодательный опыт предупреждения фашистской угрозы, реставрации нацизма. Законодательство значительной группы государств запрещает деятельность различного рода крайне правых и левых экстремистских партий и организаций, предусматривает ответственность за такие составы преступления, как призывы к мятежу, оскорбление нации, республики, конституции, конституционных учреждений, пропаганду и применение подрывных, насильственных методов. Помимо введения конституционных запретов на деятельность антидемократических экстремистских организаций, а также соответствующего уголовного законодательства, в ряде государств приняты специальные законы, запрещающие создание и деятельность профашистских, пронацистских организаций. Это, в частности, австрийский конституционный закон о запрете Национал-социалистической рабочей партии Германии 1945 г. (закон действует и сегодня); итальянский закон о запрещении фашистской деятельности 1948 г., действовавший до 1952 г., а также закон о запрещении неофашистской деятельности 1952 г.; португальский закон о запрещении фашистских организаций 1978 г. Разработаны и международные стандарты, направленные против злоупотреблений свободой слова, информации, выражения своего мнения. Так, в ч. 3 ст. 19 «Международного пакта о гражданских и политических правах» предусмотрено, что пользование этими свободами налагает особые обязанности и особую ответственность и, следовательно, может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые должны быть установлены законом и являются необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Для более оперативной и эффективной работы с терроризмом государства – члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию о пресечении терроризма (Страсбург, 27 января 1977 г.).

Особенно жестко борются с проявлениями фашизма в Германии. В середине 80-х гг. там были приняты специальные поправки к Конституции, запрещающие как использование профашистской идеологии, так и любую деятельность экстремистских организаций. Тем не менее в Германии существует большое количество ультраправых организаций, как правило, объединяющих молодых людей в возрасте 18–25 лет. Это, прежде всего, Анархистская партия Германии, Социальная партия Германии, немецкое крыло Ку-Клукс-Клана, а также организация известного неонациста Манфреда Редера «Германско-российский совместный фонд» – все они функционируют полулегально. И хотя многие экстремистские движения в Германии имеют свои сайты в Интернете, публичных акций они стараются избегать, так как

⁶⁵ Пиджаков А. Ю., Бодунова О. Г. Государственные меры борьбы с терроризмом: отечественный и зарубежный опыт. СПб.: СПбГУГА, 2007.

германское правосудие сурово карает последователей гитлеровской идеологии и оперативно реагирует на малейшие ее проявления. Выражается это в массовых обысках и разгромах штаб-квартир группировок, уголовном преследовании их лидеров.

Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии предусматривает уголовную ответственность за публичную демонстрацию нацистской символики и ее пропаганду. Запрет на деятельность экстремистских организаций вправе налагать министры внутренних дел земель, входящих в Федерацию. Официально контроль за деятельностью групп, признанных экстремистскими, осуществляет Ведомство по охране Конституции, причем методы открытого наблюдения сочетаются с оперативно-агентурными. Для предотвращения возможных злоупотреблений и нарушения прав человека деятельность самого Ведомства находится под постоянным контролем специальной комиссии бундестага.

Большое количество актов насилия, согласно полицейским данным, совершают иностранные экстремисты. В Германии в настоящее время проживает около 7,2 млн иностранцев, примерно 55 000 из них, согласно данным ведомства по охране конституции, являются членами экстремистских либо террористических иностранных организаций, за которыми по поручению ведомства по надзору за законностью ведется постоянное наблюдение. Внутренняя безопасность ФРГ подвергается угрозе со стороны экстремистских (террористических) группировок, в частности, курдского и турецкого происхождения, в связи с чем на территории ФРГ была запрещена Трудовая партия Курдистана. Кроме того, полиции ФРГ приходится вести постоянную борьбу и с немецкими экстремистами (террористами) в возрасте от 15 до 24 лет, которые осуществляют насильственные акты по отношению к иностранцам, проживающим на территории ФРГ (убийство иностранцев, нанесение телесных повреждений, поджог общежитий и домов, где проживают иностранцы, покушение с применением взрывоопасных веществ, повреждение еврейских кладбищ, памятников, проведение расистских демонстраций, факельных шествий и т. д.).

Большая заслуга в борьбе с экстремистами и террористами, обеспечении внутренней безопасности, недопущении расширения и эскалации насилия принадлежит специально созданным подразделениям криминальной полиции (AG Krio, 1992 г.) и отделу криминальной полиции «Терроризм» (TE). В целях повышения эффективности борьбы полиции с экстремистами в 1992 г. Комиссией по охране государства (АО Krio) был составлен перечень мероприятий (см. Die Polizei, 11/1992), предусматривающих создание специальных групп дознания и сбор сведений о потенциальных преступниках и преступных группировках путем получения информации от внедренных полицейских – агентов (тайное расследование), усилением полицейских подразделений в зонах интенсивности преступлений, активизацией работы полиции с общественностью (привлечение ее к участию в раскрытии преступлений, розыскной деятельности с вознаграждением за работу) и др.

Гораздо более терпимо относятся к радикалам во Франции: во французском законодательстве нет запрета на деятельность подобных движений (но пункт о запрещении использования фашистской символики есть). Одним из наиболее известных французских радикальных течений является Народный фронт во главе с Жаном-Мари Ле Пенем. На последних парламентских выборах Ле Пен набрал более 15 % голосов избирателей. Однако из-за своих чрезмерно пылких речей в защиту Гитлера Ле Пен был вынужден расстаться с депутатским креслом в Европарламенте.

В Италии в 1975 г. был принят закон № 654, который ратифицировал Международную Конвенцию по ликвидации всех форм расовой дискриминации и в уголовный кодекс введен ряд новых составов преступления. В строгом соответствии с Конвенцией было запрещено создание и деятельность организаций, пропагандирующих идеи национальной и религиозной вражды, дискриминации, установлены меры наказания для организаторов, участников и «содействующих им лиц». Позднее, в 1993 г., был принят закон № 205, внесший ряд суще-

ственных дополнений в прежний закон в части предупреждения преступлений путем применения превентивных мер, расширения спектра наказаний, установления уголовной ответственности за демонстрацию в общественных местах и на митингах запрещенных эмблем и символов. Этим же законом был введен особый порядок приостановления деятельности и роспуска экстремистских организаций, ведущих подстрекательскую деятельность, включая подстрекательство к дискриминации. Правом роспуска таких организаций с соблюдением соответствующей предварительной процедуры, включающей доклад Совету Министров, наделен министр внутренних дел республики.

Конституция Португалии 1974 г. следующим образом запрещает создание фашистских объединений: «Все граждане имеют право свободно объединяться при условии, что их объединения не преследуют целей, связанных с применением насилия, и не противоречат уголовному законодательству... Запрещаются вооруженные и военизированные объединения или объединения, преследующие военные цели, создаваемые независимо от государства и его вооруженных сил, а также организации, проповедующие фашистскую идеологию». Чтобы термин «фашистский» не вызывал юридических разногласий, законодательство разъясняет: «фашистскими считаются организации, которые в своих уставах, манифестах, сообщениях и заявлениях руководящих и ответственных деятелей, а также в своей деятельности открыто придерживаются, защищают, стремятся распространять и действительно распространяют принципы, учения, установки и методы, присущие известным истории фашистским режимам, а именно: ведут пропаганду войны, насилия как формы политической борьбы, колониализма, расизма, корпоративизма и превозносят видных фашистских деятелей. Организацией фашистского характера считается, в частности, та организация, которая посягает на конституционный порядок, демократические институты и государственную власть, используя антидемократические методы, в том числе насилие. Фашистскими считаются также те организации, которые распространяют и применяют идеи и формы борьбы, угрожающие единству нации».

В Уголовном кодексе Испании предусматривается тюремное заключение за разрушение или ослабление национального чувства, посягательство на единство испанской нации, поддержку или пропаганду деятельности сепаратистов распространение ложных, искаженных или тенденциозных слухов или сообщений с намерением причинить вред авторитету или мощи государства.

<...>

Особенные затруднения в реализации договоров и соглашений в сфере борьбы с международным терроризмом, и прежде всего при разработке положений, касающихся механизмов консультаций и принятия решений по применению вооруженных сил, вызывает отсутствие единого правового поля в данной сфере, действующего в рамках СНГ, так как национальные законодательства государств Содружества не всегда гармонизированы.

Примером может служить ряд эпизодов проведенных учений. Так, в ходе командно-штабного учения, состоявшегося в октябре-ноябре 1999 г. в Кыргызской Республике, из-за отсутствия соответствующих международных соглашений подразделения Вооруженных Сил Республики Таджикистан, совершающие марш в анклав ВОРУХ (Кыргызская Республика) через территорию Республики Узбекистан, были вынуждены осуществлять передислокацию без вооружения, боевой техники и боеприпасов, что, конечно, недопустимо в условиях ведения боевых действий.

Другой яркий пример: в ходе совместных командно-штабных учений «Южный щит Содружества-2000» при подготовке войскового учения на полигоне Вооруженных Сил Республики Таджикистан обнаружилось, что Республика Узбекистан не имеет никаких согла-

шений – двусторонних или многосторонних, регламентирующих действия ее Вооруженных Сил на территории другого государства СНГ⁶⁶.

Опыт подготовки и проведения совместных оперативных мероприятий показал, что имеющиеся нормативно-правовые документы и соответствующие им процедуры не позволяют оперативно осуществить необходимые действия в сложной и динамичной обстановке регионального конфликта.

Таким образом, практическая реализация решения о совместном применении вооруженных сил государств Содружества в соответствии со статьей 12 Устава СНГ требует преодоления серьезных юридических барьеров.

С учетом этого Штаб по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ совместно с генеральными (главными) штабами вооруженных сил государств Содружества разработал и выслал в министерства обороны стран СНГ проекты соответствующих договоров и соглашений. Адаптация этих документов к особенностям каждого государства, быстрое их прохождение в национальных государственных структурах и принятие парламентами позволят сформировать достаточную правовую базу для совместной борьбы с терроризмом.

Что касается организации управления этой борьбой, то необходимо отметить, что на учениях «Южный щит Содружества-2000» был реализован и использован в новой сфере военной деятельности – борьбе с международным терроризмом – опыт работы штабов оперативно-стратегического уровня по организации и осуществлению руководства группировками войск, состоящими из людей различной национальной принадлежности.

Этот опыт был положен в основу организации работы Координационного штаба военного сотрудничества государств – участников СНГ, других уставных и рабочих органов Содружества, оперативных групп вооруженных сил и представителей других министерств и ведомств государств Центрально-Азиатского региона и Российской Федерации.

В процессе проведения учений «Южный щит Содружества-2000» удалось прийти к конкретным решениям и подготовить план совместных действий, плановую таблицу взаимодействия в зонах и районах совместных действий, список районов и зон совместных действий, состав сил и средств в них и апробированный порядок организации взаимодействия.

Проблеме совершенствования работы Координационного штаба военного сотрудничества государств – участников СНГ была посвящена совместная штабная тренировка, проведенная в январе 2001 г.

В ней участвовали оперативные группы вооруженных сил Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, представители Исполнительного комитета СНГ, Секретариата Совета коллективной безопасности, Антитеррористического центра Содружества, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории СНГ, Координационной службы совета командующих пограничными войсками, а также Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий⁶⁷. Во избежание указанных выше трудностей уже разработаны и подписаны Соглашение о статусе формирования сил и средств системы коллективной безопасности. Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества, подготовлены ряд модельных договоров и соглашений.

⁶⁶ Международный терроризм: истоки и противодействие. Материалы межд. науч. – практ. конф. 18–19 апр. 2001 г. Сб. ст. СПб., 2001. С. 172.

⁶⁷ Международный терроризм: истоки и противодействие. Материалы межд. науч. – практ. конф. 18–19 апр. 2001 г. Сб. ст. СПб., 2001. С. 173–174.

Но, пожалуй, главным практическим шагом по совершенствованию системы коллективной безопасности в Центрально-Азиатском регионе, сделанным с учетом полученного за эти годы опыта противодействия международному терроризму, стало создание КСБР ЦАР.

Они созданы во исполнение Решения Ереванской сессии Совета коллективной безопасности от 25 мая 2001 г. как компонент коалиционной (региональной) группировки войск (сил), предназначенный для выполнения задач по обеспечению военной безопасности государств Центрально-Азиатского региона – участников ДКБ, в том числе для участия в отражении внешней военной агрессии и проведения совместных контртеррористических операций.

Формирование КСБР ЦАР было завершено к 1 августа 2001 г. В их состав вошли части и подразделения постоянной готовности сухопутных войск и военной авиации Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан, оснащенные сопрягаемыми системами вооружения и связи. Группировка КСБР ЦАР, в зависимости от характера угрозы, может иметь различную структуру, состав и средства усиления⁶⁸.

Кроме того, при проведении конкретных мероприятий (с учетом антитеррористической операции «Несгибаемая свобода») в соответствии с решением Президента Российской Федерации и указаниями министра обороны Российской Федерации от 23 сентября 2001 г. была создана и приступила к работе межведомственная система управления и взаимодействия, а именно: Координационная группа (КГ) во главе с министром обороны Российской Федерации; Оперативный штаб (ОШ) во главе с начальником Главного оперативного управления генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации как рабочий орган КГ; Оперативная группа (ОГ) с дислокацией в г. Душанбе⁶⁹.

В сложной и многовекторной системе отношений в сфере военного сотрудничества государств на постсоветском пространстве, создаваемой на основе концепции разноскоростной и разноуровневой интеграции, а также баланса национальных и коллективных интересов, создание КСБР ЦАР явилось настоящим прорывом.

Впервые принято и, что особенно важно, реализовано решение о создании многосторонних сил – военной составляющей для противодействия международному терроризму и воинствующему экстремизму.

Нельзя не отметить также, что в настоящее время в Содружестве при иницилирующей роли Совета министров обороны и Штаба КВС СНГ сложилась определенная система совместной оперативной подготовки.

В ее рамках достаточно эффективно осуществляется подготовка органов военного управления и войск, сил и средств других силовых структур государств Центрально-Азиатского региона и Российской Федерации, органов СНГ к совместным действиям против международных террористических формирований.

Основными мероприятиями антитеррористической направленности с 1999 г. стали ежегодные совместные командно-штабные учения (СКШУ) «Южный щит Содружества».

Начиная с 2001 г. проводится совместная подготовка формирований, входящих в состав КСБР ЦАР. Первое совместное войсковое учение с боевой стрельбой проходило на территории Баткенской области Кыргызской Республики.

Модельный закон «О порядке допуска и условиях пребывания воинских формирований других государств – участников Договора о коллективной безопасности на территории государства – участника ДКБ» от 25 марта 2002 г.⁷⁰ установил порядок допуска на террито-

⁶⁸ Вестник МПА. 2002. № 3. С. 227.

⁶⁹ Дипломатический вестник. 2002. № 1.

⁷⁰ Международно-правовые основы борьбы с терроризмом: Сборник документов / Сост. В. С. Овчинский. М.: ИНФРА-

рию государства – участника ДКБ и условия пребывания на ней воинских формирований других государств – участников Договора о коллективной безопасности, а также порядок осуществления контроля за их деятельностью.

В ст. 2 Закона отмечено, что «Допуск воинских формирований других государств – участников ДКБ на территорию государства-участника ДКБ в регионе (районе) коллективной безопасности осуществляется на основе решения глав государств – участников Договора – членов Совета коллективной безопасности в порядке и на условиях, определенных его законодательством и Соглашением о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности от 11 октября 2001 г.».⁷¹

В перспективе основные направления повышения эффективности антитеррористического взаимодействия государств Содружества и органов СНГ в военной сфере представляются следующими.

Прежде всего, это совершенствование нормативно-правовой базы военного сотрудничества. На наш взгляд, ни Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом 1999 г., ни проект положения порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств, рассматриваемый сейчас органами Содружества, не обеспечивают в полной мере необходимую правовую базу для участия специалистов и формирований вооруженных сил государств СНГ в совместных антитеррористических мероприятиях, социально-правовые гарантии военнослужащих – участников таких мероприятий.

Требуют дополнительного обсуждения и правового закрепления вопросы противодействия терроризму в зонах проведения операций по поддержанию мира.

Очевидно, что при подготовке мандата Коллективных сил по поддержанию мира необходимо четко определять возможную степень участия миротворцев в борьбе с террористическими формированиями в зоне своей ответственности, порядок их взаимодействия с правоохранительными органами конфликтующих сторон.

Важное значение имеет оказание взаимной помощи в вопросах строительства и развития национальных вооруженных сил государств-участников с учетом современных угроз национальной и коллективной безопасности. Необходимы совместные усилия по разработке механизмов кризисного реагирования на масштабные проявления международного терроризма и развитию военной теории и практики по вопросам антитеррористической направленности.

Немаловажно согласование планов и программ подготовки органов управления и войск (сил) национальных вооруженных сил к совместному решению задач по противодействию международному терроризму.

Требуют совершенствования основы развертывания и применения КСБР ЦАР, управления ими при подготовке и в ходе боевых действий.

Следует также подчеркнуть, что повышение эффективности сотрудничества государств Содружества в противодействии терроризму, в том числе и в военной сфере, вряд ли возможно без решения накопившихся между ними политических и социально-экономических проблем.

Неоспоримо, что многостороннее военное сотрудничество государств Содружества и их готовность к совместному применению мобильных подразделений и частей с использованием новейших средств поражения является существенным фактором противодействия международному экстремизму и терроризму.

М, 2003. С. 202–222.

⁷¹ Цит. по: Там же. С. 204.

Современный терроризм – глобальная угроза человечеству⁷²

Как известно, борьба с международным терроризмом ведется в двух правовых сферах: межгосударственной (на универсальном, региональном и двустороннем уровнях) и внутригосударственной. Формы, средства и методы могут быть самыми разнообразными. Сам механизм международно-правовой борьбы с международным терроризмом довольно сложен и включает в себя две взаимосвязанные стороны: правовую и институционную. Первую образует совокупность международно-правовых норм, регулирующих вопросы сотрудничества государств в борьбе с международным терроризмом. Они содержатся в:

1) универсальных конвенциях, рассматриваемых международным сообществом в качестве антитеррористических;

2) специальных региональных конвенциях (таких, как Конвенция ОАГ 1971 г. о предупреждении и наказании за совершение актов терроризма, принимающих формы преступлений против лиц, и связанного с этим вымогательства, когда эти акты носят международный характер; Европейская конвенция 1977 г. о борьбе с терроризмом; Региональная конвенция СААРК 1987 г. о пресечении терроризма;

3) иных международных соглашениях, имеющих связь с проблемой международного терроризма (таких, как Конвенция 1991 г. о маркировке пластических взрывчатых веществ; Конвенция 1989 г. об ограничении деятельности наемников и т. п.);

4) а также в других международно-правовых актах, регулирующих общие вопросы сотрудничества государств в борьбе с преступностью (например, в договорах о выдаче, правовой помощи и др.).

Практика международного сотрудничества свидетельствует о следующем. Отказавшись от попытки закрепления в международных соглашениях определения международного терроризма, в них стали закрепляться признаки состава преступлений, в борьбе с которыми осуществляется сотрудничество, т. е. основное внимание было уделено вопросу индивидуальной уголовной ответственности террористов. При этом в интересах сотрудничества государства условились, что преследование будет вестись независимо от мотивов и целей совершения преступлений. Таким образом, для целей выдачи преступления международного терроризма стали рассматриваться как обычные уголовные преступления, а лица, виновные в их совершении, – как уголовные преступники. Именно на такой основе стало возможно сотрудничество в борьбе с международным терроризмом.

Вместе с тем необходимость выработки определения международного терроризма для целей сотрудничества в борьбе с ним настоятельно диктуется практикой, что можно проиллюстрировать следующим примером. В 1990 г. в Вашингтоне на переговорах по противодействию международному терроризму советская делегация передала американской стороне список примерно на три тысячи человек, якобы подозреваемых в связях с террористами. Оказалось, что большинство лиц из указанного списка были «политическими диссидентами» и по стандартам США к категории террористов отнесены быть не могли, так как по американским законам для предъявления обвинения должна быть доказана преступная деятельность подозреваемого лица, а не умысел.

XXI век принес человечеству новые вызовы и угрозы, среди которых особое место занимает международный терроризм. Какие бы формы он ни приобретал, ясно одно: успеш-

⁷² Кирилленко В. П., Пиджаков А. Ю. Современный терроризм – глобальная угроза человечеству. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2008.

ная борьба с ним невозможна без знания международно-правовых основ противодействия этому явлению.

Мировое сообщество в рамках своих целенаправленных усилий за поддержание международной законности и правопорядка ведет принципиальную борьбу с преступлением международного терроризма. Как отмечается в Докладе Генерального секретаря ООН от 3 июля 2001 г. «Меры по ликвидации международного терроризма»⁷³, в настоящее время существует девятнадцать международных конвенций, касающихся международного терроризма. Тринадцать конвенций – это специальные международно-правовые акты универсального характера по различным аспектам преступления международного терроризма, а семь конвенций представляют собой региональные соглашения по регламентированию борьбы с международным терроризмом практически по всему миру и охватывают в этом плане Европу, Северную и Южную Америку, регион Содружества Независимых Государств, Африку, регион Лиги Арабских Государств и Организации Исламской Конференции, Южную Азию.

Российская Федерация, будучи активным участником общемировой борьбы с преступлением международного терроризма, является стороной десяти универсальных конвенций по борьбе с терроризмом и двух региональных.⁷⁴

Среди основополагающих принципов международного сотрудничества, составляющих основу универсальных, региональных и двусторонних соглашений, соответствующих резолюций ООН, решений других международных органов, важное место занимает всеобщее осуждение и признание противоправности терроризма во всех его формах и проявлениях, где бы и кем бы ни совершались террористические акты. Если первая часть этого принципа только еще обретает свое утверждение, то признание противоправности терроризма без каких-либо изъятий уже закреплено практически во всех универсальных соглашениях в этой области.

В настоящее время сформировалась система международного противодействия терроризму, которая включает в себя сотрудничество государств и взаимодействие их правоохранительных органов и специальных служб на глобальном (универсальном), региональном и двустороннем уровнях.

Необходимо указать на важную роль, которую играют нормы национального законодательства, принимаемые во исполнение соответствующих международных конвенций.

Институционную составляющую механизма международно-правовой борьбы с международным терроризмом образует система международных органов и организаций, занимающихся изучением всех аспектов данной проблемы, вопросами выработки указанных конвенций и содействия их эффективной реализации. В данную систему входят органы ООН и ряд ее специализированных организаций (ИКАО, ИМО, МАГАТЭ и др.); такие региональные организации, как ОАГ, ЕС, ОАЕ^{75*}, ЛАГ, СААРК. Важную роль могут и должны сыграть в борьбе с международным терроризмом Интерпол, Европол.

В современных условиях лишь на уровне международного сообщества в целом возможно решение проблем, стоящих перед всем человечеством. Не случайно государства стремились к заключению универсальной общей антитеррористической конвенции. Однако данные усилия государств до сих пор не увенчались успехом. В первую очередь это связано с отсутствием общепринятого определения международного терроризма. В литературе встречаются, правда, утверждения о том, что первая универсальная конвенция по борьбе с меж-

⁷³ Док. ООН А/56/160.

⁷⁴ Савельев В. А. Об имплементации в российском законодательстве международных договоров Российской Федерации по борьбе с международным терроризмом // Международное публичное и частное право. 2002. № 2(4). С. 12.

⁷⁵ Организация африканского единства (ОАЕ) в 2001 г. преобразована в Африканский союз. Подробнее см.: Энциклопедия международных организаций. Т. 1. СПб., 2003. С. 43–48.

дународным терроризмом была заключена в 1977 г. в Страсбурге⁷⁶. Но данное соглашение открыто для подписания только для членов Совета Европы, т. е. является универсальным по характеру.

Между тем хорошо известно, что первым (и единственным) общим соглашением в данной области стала Конвенция о предупреждении и пресечении терроризма 1937 г. (в дальнейшем – Конвенция 1937 г.). Она была разработана под эгидой Лиги Наций. Ее подписали 24 государства, но ратифицировала только Индия, а начавшаяся вскоре II Мировая война окончательно помешала ее вступлению в силу. По своей сути Конвенция 1937 г. была направлена главным образом на защиту государственных деятелей. Это дало основание сделать в исследовании Секретариата ООН 1972 г. вывод о том, что это соглашение устарело, так как не охватывает всю проблему защиты жизни людей от международного терроризма.

Мнение о том, что только универсальная общая конвенция может служить реальным средством пресечения международного терроризма, твердо укоренилось в международном праве и практике государств.

В целях выработки единого определения международного терроризма Сирия на 42-й сессии ГА ООН предложила провести специальную международную конференцию. Эту инициативу с воодушевлением поддержали представители стран третьего мира, но категорически отвергли западные страны. Камнем преткновения опять стал вопрос о разграничении актов международного терроризма и актов насилия, используемых национально-освободительными движениями. Выходом стало создание ряда соглашений, затрагивающих отдельные аспекты борьбы с международным терроризмом.

По мнению ряда западных авторов, эти документы с международно-правовой точки зрения соглашениями о сотрудничестве государств в борьбе с терроризмом не являются. С подобной оценкой данных соглашений нельзя согласиться. Они направлены на предотвращение преступлений, представляющих собой наиболее распространенные виды международного терроризма, поэтому могут использоваться как нормативная основа для предотвращения и террористических акций.

Под эгидой ООН сотрудничество государств осуществляется в рамках сессий ее Генеральной Ассамблеи, комитетов и специальных учреждений, прежде всего ИКАО, ИМО, МАГАТЭ. При их участии создана и действует международно-правовая база такого сотрудничества, включающая в себя целый ряд универсальных соглашений.

Несмотря на отсутствие общепринятого международно-правового понятия «международный терроризм», ни у кого, однако, не возникает сомнений, что предметом 12 универсальных конвенций является борьба с проявлением, в принципе, одного и того же явления – совершения незаконных насильственных актов, сопряженных с устрашением и с запугиванием населения⁷⁷. «Одна из главных целей террористов – запугивание, создание атмосферы страха, неуверенности и безопасности жизни»⁷⁸.

В международно-правовой литературе встречаются мнения, согласно которым за террористическими деяниями отрицается разнообразие форм. «В различных источниках к актам международного терроризма относят: захват заложников, пиратство, акты, направленные против безопасности гражданской авиации, а также незаконный захват и использование ядерного материала. Однако в силу их особой международной опасности, распространенности и многообразия форм совершения для борьбы с ними государства принимают специальные конвенции, выделяя их в отдельные преступления международного характера»⁷⁹.

⁷⁶ Беглова Н. С. Терроризм: поиск решения проблемы... С. 45.

⁷⁷ Международное публичное и частное право. 2002. № 2 (6). С. 12.

⁷⁸ Цит. по: Международное уголовное право: Учебное пособие / Под ред. В. Н. Кудрявцева. 2-е изд. М., 1999. С. 143.

⁷⁹ Панов В. П. Международное уголовное право. М., 1997. С. 77.

Такая точка зрения не получила поддержки среди экспертов ООН и других международных организаций, занимающихся систематизацией конвенций по борьбе с международным терроризмом.⁸⁰

Совокупность международно-правовых средств, закрепленных в нормах международных универсальных конвенций, применяемых для наказания и пресечения отдельных актов международного терроризма, и составляет конвенционный механизм борьбы с международным терроризмом.

Международное сообщество рассматривает в качестве антитеррористических следующие соглашения:

1. Конвенция о правонарушениях и других определенных актах, совершенных на борту воздушного судна (Токио, 1963 г.)⁸¹.

2. Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 1970 г.)⁸².

3. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 1971 г.)⁸³.

4. Протокол о пресечении незаконных насильственных действий в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (Монреаль, 1988 г.)⁸⁴.

5. Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (Нью-Йорк, 1973 г.)⁸⁵.

6. Конвенция о борьбе с захватом заложников (1979 г.)⁸⁶.

7. Конвенция о физической защите ядерного материала (Вена, 1980 г.)⁸⁷.

8. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Рим, 1988 г.)⁸⁸.

9. Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (1988 г.)⁸⁹.

Кроме этого, в 1991 г. была принята Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения⁹⁰, в 1994 г. – Конвенция о защите персонала ООН и связанного с ним персонала. 12 января 1998 г. была принята Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом. Она ратифицирована Федеральным Собранием РФ. Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 7 июня 2001 г. Ратификация конвенции требует от России принятия правообеспечительных мер. Они сводятся к тому, что на основе выработки юридической квалификации, соответствующей конвенционному стандарту в уголовном законодательстве РФ в конкретной форме следует установить вид и размер наказания за совершение актов бомбового терроризма. 14 сентября 2005 г. была принята Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма.

Что же непосредственно касается международно-правовой квалификации данного преступления, то согласно ст. 2 Конвенции любое лицо совершает преступление, «если оно незаконно и преднамеренно доставляет, помещает, приводит в действие или взрывает

⁸⁰ Международное публичное и частное право. 2002. № 2. С. 12.

⁸¹ United Nations, Treaty Series, vol.704, N 10106.

⁸² United Nations, Treaty Series. 860, N12325.

⁸³ United Nations, Treaty Series. 974, N 14118.

⁸⁴ Международная организация гражданской авиации, документ DOC 9518.

⁸⁵ United Nations, Treaty Series. 1035, N15410.

⁸⁶ Резолюция 34/146, приложение.

⁸⁷ United Nations, Treaty Series, vol. 1456, N 24631.

⁸⁸ International Maritime Organization, document SUA/CONF/15/Rev.1.

⁸⁹ Ibid., document SUA/CONF/16/Rev.2.

⁹⁰ S/22393; см.: Официальные отчеты Совета Безопасности, сорок шестой год, Дополнение за январь, февраль и март 1991 г., документ S/22393.

взрывное или иное смертоносное устройство в пределах мест общественного пользования, государственного или правительственного объекта, объекта системы общественного транспорта или объекта инфраструктуры с намерением причинить смерть или серьезное увечье или произвести значительное разрушение, влекущее причинение крупного экономического ущерба»⁹¹.

К разновидностям террористических акций относятся и преступления, зафиксированные в нормах Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., ратифицированной Россией 10 июля 2002 г. Речь идет прежде всего о лицах, которые любыми методами незаконно и умышленно предоставляют средства или осуществляют их сбор с намерением их использования при совершении деяний, обозначенных в договорах о пресечении актов терроризма. Эффективными средствами обеспечения конвенции могут стать международный контроль, презюмируемый ее нормами, а также внесение поправок в уголовное законодательство государств-участников.

Согласно ст. 8 Конвенции каждое государство принимает в соответствии с принципами своего внутреннего права необходимые меры для того, чтобы определить, обнаружить, заблокировать или арестовать любые средства, используемые или выделенные в целях совершения преступлений, входящих в сферу действия Конвенции, а также средства, полученные в результате таких преступлений, для целей возможной конфискации.

Отдельные договорно-правовые нормы, на которых базируется сотрудничество государств в борьбе с терроризмом, содержатся в Женевской конвенции по морскому праву 1958 г.; Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него 1948 г.; Конвенции о пресечении преступления апартеида и наказания за него 1973 г.; Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. и др.

Нормы международного права, направленные на пресечение терроризма во время вооруженных конфликтов, содержатся в декларации о морской войне 1856 г., конвенциях и законах и обычаях войны 1907 г.; Женевских конвенциях о защите жертв войны 1949 г.; Статуте Нюрнбергского трибунала; Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г.

В Докладе Рабочей группы по разработке политики по вопросу о роли ООН в связи с терроризмом (6 августа 2002 г.) отмечается, что «в большинстве случаев терроризм по существу представляет собой политический акт. Он предназначен для неожиданного причинения смертоносных увечий мирным жителям и создания атмосферы страха в целом ради достижения какой-либо политической или идеологической (будь-то религиозной или нерелигиозной) цели. Терроризм является преступным актом, однако нечто большим, чем простое уголовное деяние. Для преодоления проблемы терроризма необходимо уяснить его политическую подоплеку, а также его основные преступные корни и психологию. Организации Объединенных Наций необходимо заняться обеими частями этого уравнения».⁹² Вместе с тем в докладе отмечалось, что «эффективность любого международно-правового режима зависит от его реализации и поддержки со стороны государств. Система Организации Объединенных Наций должна активизировать усилия по пропаганде соответствующих документов, касающихся международного терроризма и транснациональной организованной преступности.

⁹¹ Цит. по: Международное публичное и частное право. 2002. № 3 (7). С. 57.

⁹² Цит. по: Международно-правовые основы борьбы с терроризмом: Сб. документов / Сост. В. С. Овчинский. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 138–139.

Между тем существующие международно-правовые документы по терроризму не образуют комплексной системы, и пробелы по-прежнему имеют место. Кроме того, темпы ратификации этих документов остаются чересчур низкими».⁹³

В ст. 5 Проекта Всеобъемлющей конвенции по международному терроризму (проект представлен в ООН на 55-й сессии, Шестой комитет, пункт 166 повестки дня «Меры по ликвидации международного терроризма» 28 августа 2000 г.) отмечается, что «каждое государство-участник принимает такие меры, которые могут оказаться необходимыми, в том числе в соответствующих случаях в области внутреннего законодательства, для обеспечения того, чтобы преступные деяния, подпадающие под действие настоящей Конвенции, ни при каких обстоятельствах не подлежали оправданию по каким бы то ни было соображениям политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или иного аналогичного характера».⁹⁴

Формирование правовых основ сотрудничества государств в борьбе с международным терроризмом концентрируется на тех направлениях, где его проявления представляют наибольшую опасность интересам международного сообщества. Здесь наметились следующие тенденции.

Первая направлена на правовую защиту предмета возможных преступных посягательств. В настоящее время мировое сообщество сконцентрировало свое внимание на тех областях, где проявление терроризма представляет наибольшую опасность для международных транспортных коммуникаций (авиационных – воздушные суда и международные аэропорты и морских – суда и стационарные платформы, расположенные на континентальном шельфе), лиц, пользующихся международной защитой, а также ядерных материалов, используемых в мирных целях.

Вместе с тем значительная область предметов, которые могут рассматриваться в качестве вероятных целей преступных посягательств или уже подвергаются таковым, не находится под защитой норм международного права. Это прежде всего:

- наземный международный транспорт – железнодорожный и автомобильный (кроме транспортных средств, принадлежащих лицам, пользующимся международной защитой);
- газо-, нефтепроводы, линии электропередач;
- объекты почты и связи;
- международный туризм;
- имущество иностранных граждан за рубежом;
- токсичные или обладающие вредным воздействием на человека или окружающую среду ядерные, химические или биологические материалы, используемые как в мирных, так и в военных целях, включая и места их захоронения;
- береговые сооружения и порты.

В то же время в заключенных соглашениях рассматривались только террористические акты, совершенные физическим лицом (группой лиц), и ставится вопрос об его уголовной ответственности, а следовательно, и все взаимодействие государств ограничивается только данным видом терроризма.

Таким образом, остается нерешенной проблема ответственности государства, если оно организовало совершение акта международного терроризма или побудило к нему, хотя данная проблема признана ООН еще в 1970 г.

⁹³ Цит. по: Международно-правовые основы борьбы с терроризмом: Сб. документов / Сост. В. С. Овчинский. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 142.

⁹⁴ См.: Международно-правовые основы борьбы с терроризмом: Сб. документов.... С. 118.

Вместе с тем в настоящее время многие государства считают нецелесообразным рассмотрение вопроса о «государственном» терроризме в рамках ООН, поскольку это явление отошло в прошлое вместе с «холодной войной».

Вторая тенденция направлена на пресечение и запрещение использования террористических методов борьбы. Она наглядно закреплена в Международной конвенции о борьбе с захватом заложников 1979 г. Целый ряд используемых террористами методов, например, таких, как взрывы, убийства, захват воздушных или морских судов и др. акты насилия запрещены конвенциями о борьбе с воздушным и морским терроризмом, о борьбе с бомбовым терроризмом и др.

Ряд международных организаций предпринимают конкретные шаги, направленные на противодействие международному терроризму в этой области. Так, Всемирный почтовый союз провел ряд исследований в рамках проблемы безопасности персонала, занимающегося обработкой предметов, предположительно составляющих опасность (почтовые отправления, содержащие взрывные устройства). Всемирная туристическая организация осуществляет разработку программы «Безопасность и защита туристов и туристских объектов», охватывающих широкий круг вопросов, относящихся к различным аспектам безопасности туризма.

Приветствуя эти усилия международных организаций, нельзя не отметить, что вместе с тем они не могут заменить международные соглашения, обеспечивающие межгосударственное сотрудничество в борьбе с международным терроризмом.

Третья тенденция – правовое регулирование производства, хранения и реализации веществ, которые могут использоваться террористами в качестве средств преступной деятельности.

Вопросы активизации международного сотрудничества в области борьбы с терроризмом также неоднократно рассматривались на региональном уровне. Так, вопросы сотрудничества в борьбе с терроризмом рассматриваются в рамках ОБСЕ, ЕС, Совета Европы, организации американских государств (ОАГ), Ассоциации регионального сотрудничества Южной Азии (СААРК) и др.

В настоящее время существует 7 региональных конвенций по борьбе с терроризмом. Разработан и действует ряд международных инструментов, регламентирующих сотрудничество на этом уровне; итоговые документы совещаний СБСЕ в Хельсинки, Мадриде, Вене, Париже; разработанная Советом Европы Европейская конвенция о пресечении терроризма 1977 г.; Региональная конвенция СААРК о пресечении терроризма 1987 г.

Региональное сотрудничество государств по борьбе с терроризмом сегодня осуществляется:

- в Америке – в рамках Организации американских государств;
- в Азии – в рамках Ассоциации регионального сотрудничества государств Южной Азии;
- в Европе – в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы и Европейского союза, Шенгенского пространства, а также Северного Совета. Разработан и действует ряд международных инструментов, регламентирующих сотрудничество на этом уровне: итоговые документы совещаний СБСЕ в Хельсинки, Мадриде, Вене, Париже; резолюции и решения, принятые органами ЕС;
- на территории бывшего СССР – в рамках СНГ.

Определенные шаги в этом направлении предприняты на Ближнем Востоке – в рамках Лиги арабских государств и Организации Исламская конференция, а также на Африканском континенте – в рамках Организации африканского единства и Экономического сообщества западноафриканских государств.

При этом в ряде регионов созданы специальные органы, обеспечивающие взаимодействие государств-участников региональных соглашений. Например, в Совете Европы – Европейский комитет по проблемам преступности и Комитет Министров СЕ, в Лиге Арабских государств – Арабская организация социальной защиты от преступности и Совет министров внутренних дел арабских государств.

Международно-правовое регулирование операций по поддержанию мира⁹⁵

<...>

Миротворческие операции родились в середине XX в. в специфических условиях начала «холодной войны», формирования двух противоборствующих военно-политических блоков и биполярного (двухполюсного) мира. В этот период мировой порядок основывался на логике «баланса сил» между сверхдержавами, их союзниками и сателлитами, а Организация Объединенных Наций, вопреки своим изначальным задачам, служила дополнительным полем глобального военно-политического и идеологического соперничества.

Соответственно и задачи, решаемые миротворчеством, в то время были ограничены контекстом взаимоотношений между противоборствующими мировыми системами и сводились преимущественно к недопущению эскалации региональных конфликтов, нежелательных дополнительных проблем для двух гегемонов мировой политики и предотвращению прямых столкновений между ними. Миротворчество в этот период выступало в качестве одного из стратегических инструментов, механизм регулирования кризисов, и было отделено от задач устранения причин и урегулирования конфликта, которые решались (прочем, далеко не всегда успешно), методами большой дипломатии.

В целом эволюция теорий миротворчества (универсальной общепризнанной теории на сегодняшний день не существует⁹⁶) происходила в результате взаимодействия следующих основных факторов:

1. **Практических** – накопление и обобщение опыта миротворческих операций, разработка в системе ООН концептуальных политико-правовых и организационных принципов их проведения.

2. **Исторических** (системных и структурных) – эволюция международной системы и ее институтов, рост численности транснациональных корпораций и международных организаций, а также их роли в 60-70-е гг. XX в., окончание «холодной войны», процессы глобализации, изменение роли государств и резкое расширение количества международных акторов, появление новых транснациональных вызовов и угроз национальной и международной безопасности, новых типов конфликтов и войн.

3. **Теоретических** – развитие и взаимное обогащение социальных наук, в частности теории международных отношений и конфликтологии, попытки построения общей теории конфликтов.

Миротворческие операции – общее название различных видов деятельности, осуществляемой в интересах разрешения конфликтов, предотвращения их эскалации, прекращения или недопущения военных действий, обеспечения правопорядка в зоне конфликта, проведения гуманитарных акций, восстановления нарушенных конфликтом социальных и политических институтов, а также систем жизнеобеспечения. Они могут включать:

- Превентивные действия (акции) по сохранению мира;
- Операции по установлению мира;
- Операции по поддержанию мира;
- Операции по принуждению к миру;
- Операции по постконфликтному построению мира;

⁹⁵ Пиджаков А. Ю. Международно-правовое регулирование операций по поддержанию мира. СПб.: СПбГУГА, 2009.

⁹⁶ Анализ существующих терминов и концепций в области международного миротворчества предпринят, в частности, в следующей работе: Demurenko A., Nikitin A. Basic Terminology and Concepts in International Peacekeeping Operations // Low Intensity Conflict & Law Enforcement. Vol. 6. Summer 1997.

- Гуманитарные акции;
- Полицейские операции на территории других государств⁹⁷.

В различных международных организациях и государственных структурах используются зачастую отличные друг от друга дефиниции одностипных операций. В то же время разнообразные миротворческие операции, в свою очередь, могут рассматриваться как разновидности многоплановых операций невоенного типа⁹⁸. В целях упрощения, в соответствии с фазами миротворческого процесса, можно условно сгруппировать это многообразие в три категории: (1) установление мира; (2) поддержание мира и (3) миростроительство (национально-государственное строительство).

Как известно, миротворческие операции изначально не были предусмотрены ООН, и в ее Уставе отсутствует данное понятие. Однако в 1946–1949 гг. в ооновских кругах прорабатывалась возможность создания собственных постоянных вооруженных сил ООН под командованием Военно-Штабного комитета (ВШК) и политическим руководством СБ ООН. Тем не менее на практике деятельность ООН по вмешательству в конфликты эволюционировала в ином направлении. В 1946–1947 гг. не удалось до конца согласовать в ВШК нормативный документ «Об общих принципах, определяющих организацию вооруженных сил, предоставляемых членами ООН в распоряжение Совета Безопасности», и ВШК прекратил над ним работу. Комитет так и не начал полноценно функционировать из-за противоречий между западными державами и СССР в условиях разворачивающейся «холодной войны», и становление практики проведения операций ООН по поддержанию мира произошло за его рамками⁹⁹. Первая миротворческая операция была проведена ООН в 1948 г. в Палестине.

Традиционное миротворчество осуществлялось при согласии конфликтующих сторон в виде военных операций, в ходе которых производился мониторинг соглашений о прекращении огня, разделение боевых частей противников, а применение силы миротворцами ограничивалось самозащитой (Кипр, Ливан, конфликт между Эфиопией и Эритреей).

После окончания «холодной войны» для миротворческих операций 90-х гг. XX в. характерно «принуждение к миру», т. е. применение военной силы для прекращения противоборства (Босния, Сомали, Гаити, Руанда). Они становятся многофункциональными, включают гражданский компонент и легитимизируются в «Повестке дня для мира» (1992 г.)¹⁰⁰ и «Приложении» к ней (1995 г.). В докладе Генерального секретаря ООН, подготовленном к Ассамблее тысячелетия Группой по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира во главе с Л. Брахими (2000 г.)¹⁰¹ анализируются уроки и проблемы проведения ооновских операций 90-х гг. и предлагаются реформы механизмов миротворчества. К этому времени формируется международный консенсус о необходимости действий на всех этапах развития конфликта, включая предотвращение, управление кризисом и пост-конфликтное восстановление.

На смену традиционному миротворчеству приходит практика миростроительства, базирующаяся на ряде ключевых посылок: (1) только устойчивое развитие государств, вышедших из конфликта или находящихся на его грани, может обеспечить гарантии сохра-

⁹⁷ См.: Никитин А. И., Хлестов О. Н., Федоров Ю. Е., Демуренко А. В. Миротворческие операции в СНГ: Международно-правовые, политические, организационные аспекты. М.: Московский общественный научный фонд – Центр политических и международных исследований, 1998. С. 91–96; Лебедева М. М. Миротворчество. М.: Аспект Пресс, 2003. Гл. 9. «Конфликты в современном мире».

⁹⁸ См., например: Степанова Е. А. Военно-гражданские отношения в операциях невоенного типа. М.: Изд-во «Права человека», 2001.

⁹⁹ Подробнее см.: Заемский В. Механизмы ооновского миротворчества // Международная жизнь. 2004. № 7. С. 198–211.

¹⁰⁰ Доклад Генерального секретаря ООН «Повестка дня для мира». Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, июнь 1992.

¹⁰¹ Доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира. S/2000/809, Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций, 2000.

нения мира, поэтому миростроительство охватывает социально-экономическую и политическую сферы: от содействия качественному управлению и создания основ рыночной экономики до соблюдения прав человека, совершенствования судебной системы и становления независимых средств массовой информации; (2) решающее значение имеет всестороннее вовлечение в процесс населения страны, находящейся в состоянии внутреннего конфликта; (3) миростроительство не может быть навязано извне, и чтобы приобрести устойчивый характер, оно должно быть «привязано» к местным условиям, потенциалу, инфраструктуре и ресурсам; (4) для реализации поставленных задач необходимо международное, региональное и межгосударственное сотрудничество, взаимодействие и координация усилий с НПО, экспертами и локальными акторами.¹⁰²

<...>

Главным органом по предотвращению и урегулированию конфликтов безусловно продолжает оставаться ООН. Однако в последние годы все четче обозначается тенденция смещения центра тяжести усилий по обеспечению безопасности с глобального на региональный уровень. ООН наряду с собственной деятельностью по разрешению многих конфликтных ситуаций все чаще привлекает региональные организации (в первую очередь, НАТО, ОБСЕ, СНГ, ОАЕ) для проведения операций по установлению и поддержанию мира. Ярким примером этого являются миротворческие операции многонациональных сил на территории бывшей Югославии (в БиГ и Косово). Для России и других участников Содружества Независимых Государств миротворчество представляет собой относительно новый вид военно-политической деятельности, хотя и имеющий уже свою собственную историю. Советский Союз в силу прежде всего идеологических соображений не принимал участия в операциях по поддержанию мира, проводимых под эгидой ООН. В силу этого, столкнувшись сегодня как с конфликтами внутригосударственными, так и с конфликтами между новыми независимыми государствами – участниками СНГ, политическое руководство не утруждает себя поисками эффективных путей их разрешения. Появление в Военной доктрине РФ новой функции ВС, связанной с урегулированием конфликтов, исходит больше из практической необходимости, нежели из предварительной теоретической проработки проблемы. В этой связи существует настоятельная необходимость более глубокого рассмотрения наукой теории и практики урегулирования конфликтов, систематизации накопленных знаний.

Региональные войны и вооруженные конфликты в целом ряде районов мира все больше угрожают международной безопасности и стабильности, приобретают характер затяжных и трудно поддающихся урегулированию.

В последние полтора десятилетия наблюдается расширение партнерства в миротворчестве. ООН работает вместе с региональными организациями, такими как ОБСЕ, Европейский союз, НАТО, Африканский союз, Экономическое Сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС) и др. В данном отношении примечателен опыт взаимодействия ООН, НАТО и ЕС в Боснии и Герцеговине (БиГ). В конце ноября 2005 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию, в которой приветствовал намерение Европейского союза (ЕС) продолжать военную операцию в Боснии и Герцеговине (операция «Алтея») после ноября 2005 г. и продлил мандат многонациональных сил Европейского союза по стабилизации (СЕС) на дополнительный период в 12 месяцев. СЕС (англ. EUFOR) являются правопреемником Сил по стабилизации (СПС – SFOR, воинские контингенты 27 государств), которые до ноября 2004 г. действовали под эгидой НАТО. Вместе с тем НАТО также продолжает сохранять свое присутствие в Боснии и Герцеговине в виде военного штаба, который действует в качестве правопреемника СПС¹⁰³. СЕС действуют под единым командованием и управлением в

¹⁰² См.: *Израэлян Е. В.* Канада и миротворчество. URL: <http://www.racs.ra/presla/articles/issraelyan.htm>

¹⁰³ Совет Безопасности продлил мандат многонациональных сил Европейского союза в Боснии и Герцеговине. 22.11.

соответствии с договоренностями, согласованными между НАТО и ЕС. Операция «Алтея», начатая 2 декабря 2004 г., является продолжением и расширением участия ЕС в реализации Дейтонских соглашений 1995 г. Ранее Евросоюз развернул в БиГ полицейские силы (Полицейская миссия ЕС – EUPM – начата 1 января 2003 г.) и миссию по мониторингу ситуации. В СЕС участвует около 7000 военнослужащих из 33 государств, включая 22 члена ЕС.

Как отмечает Джеймс Доббинс, директор Центра политики международной безопасности и обороны корпорации «РЭНД» и ведущий соавтор двухтомника «История национально-государственного строительства», НАТО может развертывать мощные силы большой численности и использовать их для силового вторжения там, где это необходимо. Военнослужащие НАТО оснащены намного лучше, чем большинство военнослужащих, выделенных для проведения операций ООН. Вследствие этого НАТО больше подходит для более сложных миссий по балканской модели. У НАТО, с другой стороны, нет потенциала для выполнения гражданских задач. Поэтому она постоянно зависит от ООН и (или) разовой добровольной коалиции стран для выполнения огромного числа невоенных функций, необходимых для успеха любой операции по национально-государственному строительству. В результате стратегия выхода НАТО из страны всегда зависит от результатов работы других организаций¹⁰⁴.

Проблематика урегулирования конфликтов изучается в рамках многих дисциплин и поддисциплин общественных наук. Только в области международных отношений достаточно назвать такие направления, как исследования международной организации (международного управления на разных уровнях), теории интеграции, международное право, международную политическую экономию, стратегические исследования и исследования безопасности. Зачастую границы между ними достаточно условны. Другие общественные науки, такие как социология, антропология, этнология, психология, политология, экономика, также занимаются анализом конфликтов, в том числе международных, используя при этом инструменты и методы.

Раймунд Зайдельман сравнил состояние исследований конфликтов и мира с космической физикой: «много накопленных знаний, но нет систематизированного ответа на вопросы». К 30-м гг. XX в. наряду со становлением политологии как науки появляются эмпирические исследования и историко-политическая аналитика причин мировых войн. В 50-60-е гг. оформляются самостоятельные поддисциплины, изучающие конфликты и пути достижения мира со своими журналами, институтами, научными организациями и специфическими задачами. В 1956 г. вышел в свет первый номер специализированного журнала *Journal of Conflict Resolution*. Теория конфликтов определяет себя как беспристрастная наука. В то же время исследования о мире, которые начали развиваться в Скандинавии в 60-е и получили распространение в других европейских странах в 70-е гг., ориентировались на ценности, прогресс, выдвижение политических инициатив и ассоциировали себя с практической деятельностью по укреплению мира¹⁰⁵.

Среди наиболее известных теоретиков можно назвать Кеннета Боулдинга и Анатоля Рапопорта, которые в 50-е гг. XX в. применили теорию игр к разрешению конфликтов. В 70-е гг. Эдвард Азар начал свои ставшие впоследствии признанными исследования динамики

2005. URL: <http://www.un.org>.

¹⁰⁴ Подробнее об особенностях организации и проведения миротворческих операций НАТО, ООН и ЕС и их взаимодействии см. в работе Джеймса Доббинса «Роль НАТО в национально-государственном строительстве» // НАТО и построение мира. Вестник НАТО. Лето 2005 г. URL: <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/russian/art1.html>

¹⁰⁵ См.: Зайдельман Р. Теории конфликтов и мира: концепции, подходы, методы // Этнические и региональные конфликты в Евразии: В 3 кн. Кн. 3. Международный опыт разрешения этнических конфликтов / Общ. ред. Б. Коппитерс, Э. Ремакль, А. Зверев. М.: Изд-во «Весь мир», 1997; Moller Bjorn. Topical Issues in Nordic Peace Research. Working Papers (Copenhagen: COPRI). № 2001/10; Galtung Johan. Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization. PRIO – International Peace Research Institute, Oslo. London-Thousand Oaks-New Delhi: SAGE. Publications, 1998.

затяжных социальных конфликтов, а дипломат Джон Бэртон разрабатывал теорию фрустрации основных человеческих потребностей как главного источника конфликтов. В дальнейшем изучение конфликтов и путей их урегулирования и управления ими предпринималось многими известными учеными и практиками, как с точки зрения отдельных аспектов (например, переговорного процесса), так и с позиций многофакторного анализа, экономических корреляций (проекты Мирового банка) и т. д.¹⁰⁶

В докладе Программы развития ООН (ПРООН) 1994 г. о развитии человеческого потенциала было дано развернутое обоснование концепции «безопасности личности» (*human security*), которая стала составной частью новых подходов к международной безопасности не только в теории, но также в деятельности неправительственных организаций и даже некоторых государств. Так, она легла в основу политики Канады в области миростроительства. Канадский вариант концепции был изложен в публикациях МИД в 1999–2000 гг. В отличие от документа ПРООН, который сделал основной упор на угрозы, порожденные отсталостью в развитии, документ канадского правительства посвящен проблематике вооруженных конфликтов. Оттава уделяет основное внимание превентивным мерам, призванным снизить степень вероятности гибели людей и риска разрушений. Вмешательство в конфликт предполагается только тогда, когда исчерпаны все методы предупредительного характера. Ключевые направления практической реализации канадской концепции – разоруженческое (запрещение противопехотных мин и контроль за оборотом легкого оружия); экономическое (разработка санкций, противодействие незаконной торговле алмазами, борьба с коррупцией); гуманитарное (защита мирного населения в ходе вооруженных конфликтов, запрещение использования детей в качестве солдат); правоохранительное (борьба с незаконным распространением наркотиков, терроризмом¹⁰⁷).

Собственно миротворчество в теории международных отношений (ТМО) на сегодняшний день еще не привлекло к себе достаточно пристального внимания¹⁰⁸. Это можно объяснить прежде всего междисциплинарным характером проблемы. Среди оригинальных работ здесь можно отметить исследование Кристофера Дааза, который концептуализировал миротворческие операции в качестве «спонтанных институтов», основанных на международных конвенциональных (неформальных) нормах и процедурах¹⁰⁹, что, в принципе, ведет к формированию еще одного, «миротворческого» международного режима. В то же время такое направление так называемых «критических социальных теорий» (*critical social theory*), как «критические исследования безопасности» (*critical security studies*) стремится к «деконструкции» миротворчества и рассматривает его в качестве паллиативных мер, направленных на «лечение дисфункций глобальной политэкономической системы с позиций либерального империализма»¹¹⁰.

Представитель социального конструктивизма в ТМО Томас Рисс-Каппен проанализировал эволюцию миротворчества под эгидой ООН через призму концепций баланса сил, гегемонии, стратегических интересов мировых держав («политический реализм»), а также

¹⁰⁶ См.: Booth K. Conflict research. In: Contemporary International Relations: A Guide to Theory / Ed. by A. J. R. Groom and Margot Light. London-New York: Pinter Publishers, 1999; Dougherty J. V., Pfaltzgraff R. L., Jr. Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey. Fourth edition. New York: Longman, 1997; Last D. From Peacebuilding // OJPCR: The Online Journal of Peace and Conflict Resolution 5. 1 Summer: 1–8 (2003). URL: http://www.tristitute.org/ojpcr/5_1_last.htm; Лебедева М. М. Мировая политика. М.: Аспект Пресс, 2003. Ел. 9 «Конфликты в современном мире».

¹⁰⁷ См.: Исраелян Е. В. Канада и миротворчество. URL: <http://www.racs.ra/pressa/articles/issraelyan.htm>

¹⁰⁸ См., например: Pugh Michael. Peacekeeping and IR Theory: Phantom of the Opera? // International Peacekeeping, Vol. 10, № 4, Winter 2003. P. 104–112.

¹⁰⁹ Daase Christopher. Spontaneous Institutions: Peacekeeping as an International Convention // Helga Haftendorn, Robert J. Keohane, and Celeste A. Wallander, Eds. Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space. New York: Oxford University Press, 1999.

¹¹⁰ См.: Pugh Michael. Peacekeeping and Critical Theory // International Peacekeeping, Vol. 11, № 1, Spring 2004. P. 39–58.

либерального институционализма и пришел к выводу о неадекватности первых, а также противоречивости и непоследовательности последнего. По его мнению, все «рационалистические» объяснения¹¹¹ соответствующих решений Совета Безопасности ООН недостаточны, и метод социального конструктивизма помогает лучше понять их меняющееся нормативное содержание¹¹². Значительное количество научных публикаций в последние годы было посвящено политико-правовым аспектам гуманитарного вмешательства, однако данная проблематика выходит за рамки нашего краткого обзора.

<...>

Операции по поддержанию мира отличаются по своему существу от традиционных военных операций. Задача вооруженных сил во время проведения миротворческих акций состоит в том, чтобы быть буфером между конкурирующими сторонами. У них нет наступательного вооружения, и задача наступательных военных действий перед ними не ставится. По идее они должны быть нейтральными. Следующее отличие состоит в том, что они находятся на территории государства с его согласия, и это согласие может быть отозвано. Существует также различие между операциями по принуждению к миру, его поддержанию и обеспечению. (Например, в Конго в 1960 г. первоначальный характер миссии заключался в поддержании мира, однако действия войск ООН вскоре приняли принудительный характер на уровне вмешательства в разразившуюся гражданскую войну на одной из сторон конфликта.) Таким образом, в отдельных случаях миротворческие войска осуществляют не только поддержание, но и принуждение к миру, что вызывает еще большие разногласия относительно объема и методов самого принуждения.

Стремление иметь постоянно функционирующий вооруженный контингент возникало в различной форме в зависимости от политического расклада в ООН, учитывая активно протекавшее тогда противостояние внутри самой организации. В 50-е гг. Генеральная Ассамблея претендовала на право создания войск ООН. В 60-х гг. это право вернулось к Совету Безопасности ООН. За всю свою историю Совет Безопасности два раза применял свое право на принудительные действия по статье VII Устава. Первый раз – в период так называемой «корейской войны», хотя по своему характеру решение Совета Безопасности носило рекомендательный, а не обязывающий характер. Проведенная акция дала основание утверждать, что фактически это была операция США под маской ООН. Второй раз Совет Безопасности принял решение в период нападения Ирака на Кувейт. Во всех остальных случаях операции или миссии ООН носили характер наблюдения за поддержанием или поддержания мира, но в некоторых из них, например в Камбодже, Боснии и Герцеговине, Сомали, вооруженные силы прибегали и к принудительным мерам. Всего за время существования ООН проведено около 50 различных операций по поддержанию мира. В них участвовали более 1 млн человек военного, полицейского и гражданского персонала из 68 стран. Погибли в ходе операций более 1000 человек, расходы на операции составили 2,8 млрд долларов, задолженность государств – 1,7 млрд долларов, из которых 958 млн. долларов составляет задолженность США. В 1992 г. в докладе Генерального секретаря ООН «Повестка дня для мира» содержалось предложение об образовании вооруженных сил для проведения превентивных операций, которое следовало согласовать со всеми участниками. Вооруженные силы должны были обладать правом отражения возможной агрессии и иметь легкое вооружение. Однако дискуссии по данной проблеме вышли за пределы поставленной задачи. Как уже отмечалось, существовало несколько проектов создания постоянных сил ООН по поддержанию мира. В 60-х гг. был создан специальный комитет по операциям по поддержанию мира, однако

¹¹¹ Так в ТМО обозначают объяснения, исходящие из стремления акторов извлечь для себя максимальную выгоду.

¹¹² См.: *Risse-Kappen Thomas. Between a New World Order and None: Explaining the Reemergence of the United Nations in World Politics // Critical Security Studies: Concepts and Cases / Ed. by Keith Krause and Michael C. Williams. London: University College London, 1997. P. 255–297.*

члены комитета не смогли прийти к соглашению по предложению Генерального секретаря ООН в 1992 г. и вновь поставили вопрос о создании постоянных международных вооруженных сил. При этом предлагалось создание обеспечивающих мир воинских частей, которые в основном должны действовать по установлению и поддержанию перемирий. Тем не менее эти соглашения достигнуты не были, и по настоящее время миротворческие силы создаются в каждом конкретном случае по решению Совета Безопасности. Опыт развития международных отношений показывает, что проблема обеспечения мира и разрешения локальных территориальных кризисов малого и далеко не малого масштабов все больше занимает мировое сообщество. Для многих небольших по размеру стран, особенно Европы, меняется коренным образом сама концепция вооруженных сил. Отходит на второй план традиционная задача армии по физической охране собственной территории от возможного (обычно соседствующего) агрессора. Вооруженные силы (например, Дании или Нидерландов) становятся все более ориентированными на действия по поддержанию или установлению мира в регионах, подчас находящихся на значительном географическом удалении от границ своей страны. США уже давно выдвинули свою концепцию защиты «национальных интересов», которыми могут быть объявлены практически любые точки на земном шаре. Спорности этой концепции посвящено значительное количество исследований, но здесь мы не будем ее касаться. Для нас важно подчеркнуть, что несомненно расширяющаяся практика применения вооруженных сил ООН приводит к большой заинтересованности государств в международно-правовой охране своего военного персонала. Это особенно важно, поскольку отсутствие четкого определения характера миротворческой акции и сложность ее реализации сказываются и на деятельности военного персонала вследствие подчас недостаточной его профессиональной подготовки к выполнению своей миссии. Как уже упоминалось выше, миротворческая акция отличается от традиционной военной операции. Основная цель военной операции состоит в остановке противника либо его разгроме на поле сражения, что включает в себя принуждение с использованием вооруженных сил. Традиционная военная операция предполагает защиту либо захват определенной территории. Войска стремятся к восстановлению порядка, защите определенной территории либо захвату и удержанию территории. Миротворческая миссия является прежде всего не принудительной, войска не располагаются на поле сражений. Обычно они вводятся после того, как заключено перемирие. Миротворческие войска не ставят задачу захвата территории и не осуществляют суверенитет над территорией своего расположения. Их задача – это стать определенным буфером между конфликтующими сторонами. У них нет наступательных задач и характер их вооружения не предполагает возможности решения таких задач. Важная сторона деятельности миротворческих сил заключается в наличии согласия государства на расположение их на своей территории. Государство имеет полное право в любой момент отозвать свое решение о нахождении этих войск. Вспомним, что в 1967 г. по требованию президента Египта войска ООН – ЮНЕФ 1 были выведены с территории Египта. Понятно, что подобная процедура немыслима при осуществлении мер по коллективной безопасности в соответствии с главой VII Устава. Вопрос о легальности миротворческих операций ООН возник практически в самом начале этой деятельности. Проблема рассматривалась Международным судом ООН в так называемом «деле о расходах». В начале 60-х гг. вслед за операциями по поддержанию мира на Среднем Востоке (1956 г.) и в Конго (1960 г.) Франция и Советский Союз отказались платить свои доли по расходам, связанным с осуществлением этих операций, ссылаясь на то, что они были незаконными. Основными доводами являлось то, что Генеральная Ассамблея, а не Совет Безопасности, играли основную роль в образовании этих сил. В случае кризиса на Среднем Востоке на действия Совета Безопасности было наложено вето со стороны Англии и Франции. В отношении Конго, хотя первоначальные действия были санкционированы Советом Безопасности, и позднее Советский Союз выразил свое несогласие

с тем направлением, которое приняла сама операция. В обоих случаях ответственность и руководство действиями сил ООН взяла на себя Генеральная Ассамблея ООН.

Международный суд в своем решении исходил из легитимности данных действий ООН, ибо они не имели в виду принудительные действия, и, следовательно, могли быть созданы без учета процедуры, предусмотренной статьей 43 Устава. Международный суд подтвердил право Генеральной Ассамблеи на рекомендации, касающиеся поддержания международного мира и безопасности, если Совет Безопасности не рассматривает данный вопрос и Генеральная Ассамблея может рекомендовать государствам действия, которые не являлись бы принудительными. Поскольку в обоих случаях действия предпринимались с согласия приглашавшей стороны и участвовавших в акции государств, они не могли считаться «принудительными или навязывающими действиями», требовавшими санкции Совета Безопасности.

Таким образом, законность миротворческих акций вытекает из следующих положений: если они санкционированы Советом Безопасности и если они происходят вследствие рекомендаций со стороны Генеральной Ассамблеи, когда Совет Безопасности не может заниматься данной проблемой, обязательно согласие государства, на территории которого размещаются войска ООН.

В последнее время вооруженные подразделения ООН приобретают все более крупные по размерам масштабы, становятся более влиятельной силой в период своего миротворчества, что подчас вызывает неодинаковую реакцию на их присутствие со стороны противодействующих сторон (операции ООН в Боснии, Черногории, Камбодже, Сомали, Косово). Правовые основания создания вооруженных сил ООН, цели их создания можно свести к следующему перечню:

1. Вооруженные силы ООН создаются только для принятия эффективных коллективных мер по предотвращению и устранению угрозы миру и подавлению актов агрессии или других нарушениях мира. Они не должны использоваться в целях, противоречащих целям и принципам Организации, то есть в нарушение суверенитета государств, права народов на самоопределение, для вмешательства во внутренние дела государств, против территориальной целостности и политической независимости любого государства (ст. 1, 2 и 24 Устава).

2. Вооруженные силы ООН создаются и используются только по решению Совета Безопасности, на который возложена главная ответственность за поддержание мира и безопасности. При исполнении своих обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от имени и по поручению членов организации, которые подчиняются и выполняют его решения.

3. Вооруженные силы ООН создаются Советом Безопасности только из национальных контингентов военно-воздушных, военно-морских и сухопутных сил государств – членов организации, предоставляемых ими в распоряжение Совета Безопасности по его требованию и в соответствии с особыми соглашениями между Советом Безопасности и государствами – членами организации.

4. Вооруженные силы ООН находятся только в распоряжении Совета Безопасности, который уполномочен для обеспечения быстрых и эффективных действий организации, составлять планы их применения и осуществлять стратегическое руководство любыми такими силами. Совет Безопасности, несущий главную ответственность за поддержание международного мира, имеет право принимать решения по всем вопросам, относящимся к военным потребностям Организации, включая вопросы использования войск, предоставленных в его распоряжение, командования ими и т. д.

5. Вооруженные силы ООН применяются Советом Безопасности только в исключительных случаях, когда Совет считает, что меры, не связанные с использованием вооружен-

ных сил, могут оказаться или уже оказались недостаточными для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

6. В принятии решений Советом Безопасности относительно использования вооруженных сил ООН в каждом конкретном случае могут принимать участие государства – члены организации, которые предоставили в распоряжение Совета Безопасности свои национальные контингенты для проведения совместных международных принудительных действий (ст. 44).

7. Вооруженные силы ООН применяются Советом Безопасности как непосредственно, так и при помощи региональных соглашений и региональных органов. Совет Безопасности использует, где это уместно, региональные соглашения или органы для принудительных действий под своим руководством. Однако никакие принудительные действия не предпринимаются, в силу этих региональных соглашений или региональными органами, без полномочий от Совета Безопасности, за исключением случаев, предусмотренных в Уставе ООН (ст. 53 Устава)¹¹³.

В качестве общего правила основные привилегии и иммунитеты операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира представляют собой положения, вытекающие из Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, принятой Генеральной Ассамблеей 13 февраля 1946 г.

Статус операций по поддержанию мира – операция Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и ее члены обязаны воздерживаться от всяких действий, несовместимых с беспристрастным и международным характером их обязанностей, и соблюдать все местные законы и положения.

Правительство страны, в которой проводится операция, обязуется уважать исключительно международный характер операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

Исходя из этого, операция Организации Объединенных Наций по поддержанию мира наделена полномочиями устанавливать и использовать передающие и приемные радиостанции, а также спутниковые системы для обеспечения связи между соответствующими пунктами в пределах территории страны, в которой проводится операция, и отделениями Организации Объединенных Наций в других странах, а также для обмена информацией в рамках глобальной сети телекоммуникаций Организации Объединенных Наций. При совершении поездок, связанных с проведением операции по поддержанию мира, персонал и транспорт, который им используется, – наземный, водный, воздушный, пользуются неприкосновенностью и свободой передвижения в пределах территории операции. Операция ООН по поддержанию мира может пользоваться дорогами, мостами, каналами и другими водными путями, портовыми сооружениями и аэродромами, не уплачивая при этом налогов, пошлин или сборов, включая причальные сборы.

В связи с этим можно сделать вывод, что операция Организации Объединенных Наций по поддержанию мира является вспомогательным органом Организации и пользуется привилегиями и иммунитетами Организации в соответствии с положениями Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций 1946 г.

Военнослужащие и члены гражданской полиции Организации Объединенных Наций в составе операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира при исполнении служебных обязанностей носят национальную военную форму или форму полиции их соответствующих государств с установленными Организацией Объединенных Наций знаками отличия. Военнослужащие и члены подразделений гражданской полиции операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и сотрудники службы без-

¹¹³ См.: Кривчикова Э. С. Вооруженные силы ООН. М., 1965. С. 15–16.

опасности Организации Объединенных Наций, назначаемые Специальным Представителем (Командующим) могут иметь и носить оружие при исполнении служебных обязанностей в соответствии с полученными ими инструкциями.

Операция Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и правительство страны, в которой проводится операция, оказывают друг другу помощь в проведении всех необходимых расследований правонарушений, в отношении которых одна из сторон или обе стороны проявляют заинтересованность, в предоставлении свидетелей и в сборе и представлении доказательств, а при необходимости передачу предметов, связанных с совершением правонарушения.

На наш взгляд, необходимо принять Третий Дополнительный протокол к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г. Проект его устанавливает параметры международно-правовой защиты вооруженных сил ООН, принимающих участие в операциях по поддержанию мира. Автор считает целесообразным распространить его действие на весь персонал, который принимает участие в операциях ООН по поддержанию мира.

Необходимо отметить, что ст. 3 проекта Дополнительного протокола III закрепляет минимум гарантий гуманного обращения с военным и гражданским персоналом вооруженных сил ООН всеми государствами без какой-либо дискриминации.

Кроме того, в проекте Дополнительного протокола III закрепляется, что место расположения и все виды транспорта персонала ООН или ее ассоциированного персонала ни при каких обстоятельствах не могут быть объектом нападения.

Проект Дополнительного протокола III содержит обязательство всех государств уважать и защищать персонал ООН и ее ассоциированный персонал, который не может быть атакован ни при каких обстоятельствах или быть субъектом любых действий, совершение которых будет препятствовать выполнению мандата. Персонал ООН, гражданский и военный, должен уважаться и защищаться при любых обстоятельствах. Отношение к нему должно соответствовать принципу гуманизма и осуществляться всеми государствами без какой-либо дискриминации.

Проект Дополнительного протокола III, в случае его принятия, мог бы стать механизмом, регулирующим применение международного гуманитарного права к вооруженным силам, действующим под эгидой ООН¹¹⁴.

Новые акценты в деятельности формирований ООН, их адаптации к требованиям сегодняшнего дня ставятся в качестве приоритетной задачи. Опыт участия ООН в операциях по поддержанию мира, в том числе в Африке, позволяет сделать определенные выводы о возможностях оптимизации функциональной роли «голубых касок». Очевидно, что в силу ряда факторов материально-финансового характера в настоящее время миротворческие формирования ООН не могут принимать эффективного участия в полномасштабных вооруженных столкновениях.

Проблема деблокирования региональных конфликтов и кризисов изначально ставилась ООН в качестве одной из приоритетных. Еще в 1945 г. при принятии Устава ООН будущей всемирной организации была предназначена высокая и новаторская роль по поддержанию мира и безопасности. Конкретным инструментом по мирному разрешению споров должен был заниматься Совет Безопасности, опирающийся на консенсус и военную мощь своих пяти членов-лидеров победоносной коалиции. Планировалось и создание комитетов военных штабов для организации полномасштабных вооруженных операций с участием хорошо оснащенных элитных подразделений для предотвращения войн и кризисов, а также контроля над вооружениями и возможным разоружением. Однако реальная политическая практика оказалась весьма далека от целей и задач основателей ООН. Начавшаяся

¹¹⁴ См.: Report of the Working Group, U. N. Gaor Sixth Committee, 49 th Sess., U. N. Doc. A/C.6/49/L.4 (1994).

вскоре «холодная война» положила конец этим надеждам. Способности безнадежно расколотого «холодной войной» и парализованного правом вето Совета Безопасности «поддерживать международный мир и безопасность» оказались минимальными. В этих условиях главные усилия по деблокированию многочисленных конфликтов и кризисов предпринимались непосредственно Генеральным секретарем ООН и его коллегами, которым удавалось силой своего влияния побудить ООН к осуществлению отдельных миротворческих операций.

Главной задачей этих формирований была помощь правительству вовлеченной в конфликт страны в установлении законности и порядка в стране. Силы ООН по поддержанию мира должны были также контролировать прекращение огня между участниками конфликта и разъединять противоборствующие стороны, располагаясь между ними. Главным же было то, что миротворческие операции ООН не только служили сдерживанию конфликтов и создавали необходимые условия для переговоров, но и обеспечивали желательные и превентивные меры удержания региональных конфликтов от выхода на другой, более высокий уровень, избегая вовлечения в них сил Востока и Запада, что могло привести, в конечном счете, и к ядерной конфронтации.

Оценка деятельности миротворческих сил не была однозначной. Иногда логика конфликта принуждала миротворческие силы предпринимать более активные действия, чем предписывалось мандатом, иногда же они, напротив, не могли принять адекватного участия и деблокировать конфликт в его ранней стадии. Особенно сложными для миротворцев случаями всегда были гражданские войны и внутренние межэтнические конфликты. Практика операций «голубых касок» показывает, что определение универсальных, применимых во всех случаях правил и установок для миротворческих соединений представляется крайне сложным делом из-за специфики и уникальности каждого из конфликтов. Новые акценты в деятельности формирований ООН, их адаптации к требованиям сегодняшнего дня ставятся в качестве приоритетной задачи. Опыт участия ООН в операциях по поддержанию мира, в том числе в Африке, позволяет сделать определенные выводы о возможностях оптимизации функциональной роли «голубых касок». Очевидно, что в силу ряда факторов материально-финансового характера в настоящее время миротворческие формирования ООН не могут принимать эффективного участия в полномасштабных вооруженных столкновениях. Гибель американских морских пехотинцев в Сомали надолго поставила под сомнение следующее участие американского контингента в операциях в Африке.

Важным элементом трехуровневой схемы является вопрос о международно-правовом статусе и принадлежности этих формирований, которые могут быть различными. Речь может идти и о совместных соединениях ООН и ОАЕ при участии, возможно, и сил региональных организаций. В Западной Африке, например, накоплен значительный опыт участия в миротворческих операциях военных структур региональной организации ЭКОВАС, получивших название ЭКОМОГ. Конкретная специфика деятельности этих формирований должна учитывать своеобразие военно-политического момента в регионе и, соответственно, планировать конкретные формы участия для преодоления кризисов.

Первой попыткой прямого участия ООН в событиях в Африке можно считать миссию чрезвычайных сил ООН в Египте в 1956 г. Тогда, после агрессии англо-франко-израильских войск в районе Суэца были посланы международные вооруженные силы в соответствии с резолюцией Совета Безопасности № 997, успешно справившиеся с решением проблемы.

Введение миротворческого контингента ООН в соответствии с резолюцией Совета Безопасности № 793 (1992 г.) и подписание известных соглашений о прекращении огня спасли жизни десятков, а может быть и сотен тысяч сомалийцев. В масштабной гуманитарной акции приняли участие свыше 30 тыс. военных из 20 стран, главным образом из США, откликнувшихся на письмо Генерального секретаря ООН Бутроса Бутроса Гали президенту США Джорджу Бушу от 4 декабря 1992 г. Уже в начале января 1993 г. усилиями военного

контингента ООН представители 14 вооруженных блоков и партий, противостоявших друг другу в Сомалийском конфликте, сели за стол переговоров. Установления полного и окончательного мира на территории Сомали вмешательство сил ООН не принесло. Однако лишь благодаря этому вмешательству ситуация в стране стала хоть в какой-то степени контролируемой¹¹⁵.

Безусловно, конкретные формы и методы участия ООН в миротворческих операциях требуют более детальной проработки и совершенствования. В условиях трансформации биполярной системы международных отношений и образовавшегося «вакуума силы», эффективно функционирующая структура по предотвращению, раннему предупреждению и разблокированию конфликтов под эгидой ООН должна стать надежной гарантией безопасности для государств, не обладающих значительным военным потенциалом. Главная задача состоит сегодня в координации усилий ООН и региональных межгосударственных структур для современного предупреждения и деблокирования кризисов. В африканском контексте основой этой структуры может и должна стать Организация Африканского Единства.

В Уставе ООН не предусмотрено положение о том, что руководство и управление вооруженных сил по поддержанию мира регионального характера должно осуществляться самими региональными организациями. Однако все миротворческие операции по поддержанию мира, как миротворческие операции ООН, так и региональные, находятся под руководством Совета Безопасности – главного органа ООН, ответственного за поддержание международного мира и безопасности.

Опыт показывает, что миротворческие операции, проводимые в рамках ЭКОВАС, силы под названием «ЭКМОГ» на западе Африки являются важным шагом для предотвращения конфликтов в этом субрегионе. Создание межафриканских сил могло бы играть гораздо более значительную роль, чем ЭКМОГ¹¹⁶.

Мы остановились только на самых важных аспектах проблемы определения статуса международных вооруженных сил, применяемых в операциях по поддержанию мира и выработки нормативных и институционных механизмов защиты гражданского и военного персонала, входящего в вышеназванные вооруженные силы. Ряд вопросов, например, средства и методы, которые должны применяться вооруженными силами ООН при проведении операций по поддержанию мира, роль и место вооруженных сил ООН в политическом урегулировании вооруженных конфликтов, заслуживают отдельного тщательного исследования.

В настоящее время важное значение, придаваемое участием вооруженных сил ООН в операциях по поддержанию мира и созданию условий для политического урегулирования, делает необходимым тесное международное сотрудничество в этой области, в том числе и на региональном уровне. Такое сотрудничество должно быть важным фактором международных отношений и одним из компонентов всеобщей безопасности.

Созданная система поддержания мира в зонах конфликтов является целостным организмом и включает в себя следующие компоненты: Устав ООН и Уставы международных региональных организаций как правовая основа системы, Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, главные органы международных региональных организаций как институционная основа системы, а также вооруженные силы государств – членов ООН и международных региональных организаций, предоставляемые для проведения операций по поддержанию мира. В данную систему необходимо включить такой важный элемент, как политика по поддержанию мира и мирному строительству в зонах конфликтов, под которой следует понимать набор определенных средств и методов, применяемых в ходе операций, а также ответственность государств за нарушение норм международного права, применяемого для

¹¹⁵ См.: The Blue Helmets: a Review of United Nations Peacekeeping. New York, 1996. P. 28.

¹¹⁶ См.: *Nathan L.* Towards a conference on security, stability, development and cooperation in Africa. Belleville, 1992. P. 5–28.

регулирования всех аспектов деятельности вооруженных сил ООН при проведении операций по поддержанию мира и мирному строительству.

Концепция операций по поддержанию мира эволюционирует. Если первоначально вооруженные силы ООН выполняли функцию разъединения конфликтующих сторон и контроля за прекращением огня, не принимая непосредственного участия в конфликте, связанного с применением оружия, то в настоящее время они не только применяют оружие в конфликте, но выполняют также полицейские функции, создавая благоприятные условия для политического урегулирования конфликта.

Опыт проведения операций по поддержанию мира показывает определенные недостатки системы, которые могут быть устранены, а система улучшена. В частности, правильным представляется шаг в направлении создания региональных миротворческих сил с функцией быстрого реагирования. Последнее особенно важно, поскольку в современных условиях очень часто для предотвращения серьезных последствий конфликта и устранения угрозы международному миру и безопасности в целом или в отдельном регионе требуется «иметь под рукой» силы, которые могли бы быть размещены, по компетентному решению уполномоченного органа международной организации, в зоне обострившегося конфликта в течение очень короткого промежутка времени. Осознание данной проблемы материализуется в концепции миротворческих сил регионального характера. Примером могут служить Европа, Африка, СНГ, где либо уже имеются либо формируются вооруженные силы быстрого реагирования, состоящие из воинских контингентов государств – членов международной региональной организации.

Но подобные эволюционные изменения не решают одной чрезвычайно важной проблемы, проблемы защиты гражданского и военного персонала международных вооруженных сил. Доктринальная позиция, что международные организации не являются субъектами права вооруженных конфликтов, основанная на том, что вооруженные конфликты ведутся государствами или нациями, борющимися за свою независимость, а не международными межправительственными организациями, привела к относительной незащищенности вооруженных сил, действовавших в зонах конфликтов под флагом организации и ставила целый ряд вопросов относительно средств и методов, которые вышеназванные силы могли применять, не опасаясь обвинений в нарушении тех или иных норм. Решение данной проблемы возможно на основе понимания всеми участниками международного сообщества или подавляющим его большинством того факта, что нормы международного гуманитарного права должны применяться к международным вооруженным силам. Специфика их статуса и задачи также требует самостоятельной подсистемы норм. Прежде всего, имеется в виду необходимость выработки и принятия Третьего Дополнительного протокола к Женевским конвенциям 1949 г. о защите жертв войны, который бы в максимально возможной степени нормативно отразил бы специфику статуса международных вооруженных сил и тех задач, которые ставит перед ними международное сообщество.

Анализируемые проблемы тесно связаны с проблемой гуманитарной интервенции. Не все здесь однозначно. Критики концепции гуманитарной интервенции выдвигают два тезиса в обоснование своих взглядов: 1. Гуманитарная интервенция нарушает принцип суверенитета государств; 2. Гуманитарные интервенции могут нести в себе потенциальную угрозу международному миру и безопасности. Принимая во внимание данную точку зрения и понимая опасения ее авторов, хотелось бы отметить, что обвинения в нарушении суверенитета государств и увеличении риска разрастания конфликта могут быть сняты только в том случае, если будет создан действительно надежный механизм контроля за гуманитарной интервенцией или, как минимум, строго будут соблюдаться положения Устава ООН и международных региональных организаций, которые регулируют порядок и условия принятия таких серьезных решений, от которых действительно зависит состояние международного мира и

безопасности. Как показывает опыт последних лет, имеется в виду прежде всего конфликт в Персидском заливе и Югославии, международные организации далеко не всегда строго, последовательно и добросовестно выполняют положения уставов международных организаций при принятии столь серьезных решений.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.