

# БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

## Правовые аспекты борьбы с терроризмом и Совет Безопасности ООН

*Глотова С.В.\**

Совет Безопасности как орган ООН, на который согласно ст. 24 Устава ООН возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности, призван в системе международного сотрудничества государств в борьбе с международным терроризмом играть основную роль. В деятельности Совета Безопасности по пресечению и предупреждению терроризма, значительно усилившейся после беспрецедентных террористических актов 1999-2004 гг., повлекших многочисленные человеческие жертвы, можно выделить четыре основных направления:

- привлечение внимания международного сообщества к актам международного терроризма, осуждение всех методов и практики терроризма как преступных, противоречащих целям и принципам ООН, рассмотрение таких актов, независимо от их мотивации, места осуществления и исполнителей, как одной из самых серьезных угроз миру и безопасности;

- возложение на государства широкого комплекса обязанностей в целях пресечения терроризма;

- учреждение и функционирование специальных органов СБ: Комитета по санкциям против «Аль-Каиды» и движения «Талибан» (резолюция 1267 (1999)), его Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, Комитета по борьбе с терроризмом (резолюция 1373 (2001), Комитета по предотвращению распространения оружия массового уничтожения (резолюция 1540 (2004));

---

\* Глотова Светлана Владимировна – к.ю.н., доцент кафедры международного права МГУ им. М.В. Ломоносова.

– учреждение международных комиссий по расследованию для помощи государству в расследовании террористического акта (резолюция 1595 (2005)).

На рубеже 90-х годов прошлого века проблематика международного терроризма прочно вошла в повестку дня Совета Безопасности. В резолюции 635 от 14 июня 1989 года он заявил, что акты терроризма представляют собой «последствия для международной безопасности». В резолюции 731 от 21 января 1992 года<sup>1</sup> Совет Безопасности признал, что, помимо того, что террористические акты «оказывают негативное воздействие на международные отношения и ставят под угрозу безопасность государств», они представляют собой угрозу для международного мира и безопасности. Правда, в этой резолюции Совет Безопасности выражал отношение к актам международного терроризма, к которым, по его мнению, прямо или косвенно причастны государства.

В резолюции 1269 от 19 октября 1999 года, принятой по инициативе России после серии террористических акций, совершенных в 1999 г. в ряде городов Российской Федерации и других стран СНГ, подчеркивается опасность международного терроризма для жизни и благосостояния людей во всем мире, а также для мира и безопасности всех государств. В ней Совет Безопасности прямо заявляет о безоговорочном осуждении всех актов, методов и практики терроризма как преступных и не имеющих оправдания, независимо от их мотивов, во всех их формах и проявлениях, где бы и кем бы они ни совершались.

В резолюции 1368 от 12 сентября 2001 года, принятой сразу после беспрецедентных по способам совершения и последствиям террористических актов в Нью-Йорке, Вашингтоне и Пенсильвании 11 сентября 2001 года, впервые дается оценка нападений негосударственных акторов как представляющих «угрозу для международного мира и безопасности» (п. 1 резолюции). Эта оценка повторяется в резолюции 1373 от 28 сентября 2001 года, в которой СБ заявляет, что акты международного терроризма представляют собой «одну из самых серьезных угроз для международного мира и безопасности в XXI веке» (абз. 3 Приложения)<sup>2</sup>, и в резолюции 1377 от 12 ноября 2001 года.

<sup>1</sup> Принята в связи с уничтожением самолетов авиакомпании Пан Америкэн и Юнион де транспортс аэрлен и гибелью в результате этого сотен людей.

<sup>2</sup> В качестве «одной из самых серьезных угроз миру и безопасности» терроризм охарактеризован и в Заявлении Председателя Совета Безопасности от 18 января 2005 года (Док. S/PRST/2005/3).

Таким образом, международный терроризм, по мнению Совета Безопасности, стал явлением, которое затрагивает не только безопасность отдельных государств, но и международный мир и его безопасность. С тех пор реагирование на широкомасштабные террористические акты в различных государствах – России<sup>3</sup>, Испании<sup>4</sup>, Ираке<sup>5</sup>, Турции<sup>6</sup>, Индонезии<sup>7</sup>, Кении<sup>8</sup>, Колумбии<sup>9</sup>, Ливане<sup>10</sup> и других странах, – повлекшие большое количество человеческих жертв и разрушений, постоянно связывается с признанием этих деяний как угрозы миру и безопасности. Такое признание подтверждается и в документах СБ, принимаемых не в связи с фактами террористических деяний: в резолюциях 1390 (2002), 1455 (2003), 1456 (2003), 1535 (2004), 1566 (2004); в Заявлениях Председателя Совета Безопасности 19 июля 2004 года<sup>11</sup>, 19 октября 2004 года<sup>12</sup>, 18 января 2005 года.

---

<sup>3</sup> Резолюция 1440 (2002) от 24 октября 2002 года в отношении захвата заложников, совершенного в Москве 23 октября 2002 года; Заявление Председателя Совета Безопасности от 10 мая 2004 года об осуждении взрыва, совершенного террористами 9 мая 2004 года в Грозном, в результате которого множество людей получили ранения и погибли, включая Президента Чеченской Республики РФ Ахмада Кадырова (Док. S/PRST/2004/14); Заявление Председателя СБ 1 сентября 2004 года от имени Совета об осуждении чудовищного террористического акта, связанного с захватом заложников в средней школе города Беслан, а также других террористических актов, совершенных против ни в чем не повинных гражданских лиц в Москве и на борту двух российских авиалайнеров, в результате которых имеются многочисленные человеческие жертвы и раненые (Док. S/PRST/2004/31).

<sup>4</sup> Резолюция 1530 (2004) от 11 марта 2004 года об осуждении взрывов в Мадриде, совершенных террористической группой ЭТА.

<sup>5</sup> Заявление Председателя СБ от имени Совета 20 августа 2003 года в отношении террористического нападения, совершенного 19 августа 2003 года на штаб-квартиру ООН в Багдаде, в результате которого было убито и ранено много международных сотрудников и иракцев (Док. S/PRST/2003/13).

<sup>6</sup> Резолюция 1516 (2003) от 20 ноября 2003 года в отношении взрывов, совершенных в Стамбуле 15 и 20 ноября 2003 года.

<sup>7</sup> Резолюция 1438 от 14 октября 2002 года в отношении совершенных 12 октября 2002 взрывов (на о. Бали).

<sup>8</sup> Резолюция 1450 от 28 ноября 2002 года в отношении акта бомбового терроризма в гостинице «Парадайз» в Кикамбале, попытки сбить ракетами самолет израильской авиакомпании «Ариэль».

<sup>9</sup> Резолюция 1465 (2003) от 13 февраля 2003 года принятая после бомбового нападения (Богота).

<sup>10</sup> Резолюция 1595 (2005) об осуждении совершенного террористами 14 февраля 2005 года в Бейруте (Ливан) взрыва, в результате которого погибли бывший премьер-министр Ливана Рафик Харири и другие лица, а десятки людей получили ранения, а также осуждению последующих нападений в Ливане.

<sup>11</sup> Док. S/PRST/2004/26.

<sup>12</sup> Док. S/PRST/2004/37

Означает ли рассмотрение терактов как представляющих «угрозу миру и безопасности» и признание их преступными свидетельством того, что Совет Безопасности считает теперь преступление международного терроризма международным преступлением? В приведенных выше резолюциях, на наш взгляд, дается трактовка международного терроризма именно как международного преступления, исходя из того, что подчеркивается его особая опасность для мирового сообщества в целом, а не только для международного правопорядка в отдельных регионах, несовместимость с принципами ООН, угроза миру и безопасности. Действительно, в случае признания ситуации как угрожающей миру и безопасности она изымается из сферы компетенции вовлеченных государств и представляет интерес для всего международного сообщества. Существует и мнение в доктрине, что идея угрозы миру и безопасности лежит в основе квалификации деяния как международного преступления<sup>13</sup>.

Важно проследить, какой объем вкладывает в понятие «мир и безопасность» Совет Безопасности. В самих документах СБ его трактовки нет, поэтому нужно обратиться к документам Комиссии международного права. Сразу заметим, что концепция международного мира и безопасности в понимании Комиссии является отличной от концепции «мира и безопасности человечества». Концепция «мира и безопасности», по мнению Комиссии, является синонимом мирных отношений между государствами, то есть невоенного состояния между ними, а концепция «мира и безопасности человечества» охватывает более широкую угрозу и включает деяния, совершенные не только одним государством против другого, но и акты, совершенные против граждан<sup>14</sup>. Таким образом, хотя понятия «мир и безопасность», упоминаемые в Главе 7 Устава ООН, и выражение «мир и безопасность человечества» в Проекте Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, безусловно, близки, они не являются идентичными.

В качестве угрозы международному миру и безопасности в разное время СБ определял следующие ситуации, не связанные с воору-

<sup>13</sup> Yearbook of International Law Commission, 1976, vol. I. S. 69. Цит. по: Jorgenson N. Responsibility of States for International Crimes. Oxford Monographs in International Law. 2002. S. 133.

<sup>14</sup> См. Третий доклад к Проекту Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества//A/CN.4/387. D. Thiam, Special Rapporteur. Цит. по: Jorgenson N. Указ. соч. S. 135.

ными акциями государств друг против друга: политику апартеида в Южной Африке<sup>15</sup>; действия правительств, под чьим протекторатом находятся народы зависимых территорий против их права на самоопределение<sup>16</sup>; систематические нарушения прав человека и угроза начала гражданской войны<sup>17</sup>; широко распространенные серьезные нарушения международного гуманитарного права, в том числе акты геноцида<sup>18</sup>; активная поддержка вооруженных повстанческих группировок в соседних странах<sup>19</sup>, распространение ядерного, химического и биологического оружия, а также средств его доставки<sup>20</sup>. Хотя большинство таких ситуаций представляют собой международные преступления, мы видим, что СБ не применяет специфических критериев для определения того, представляет ли ситуация угрозу миру. Это может быть объяснено тем, что положения этих резолюций имеют политический базис.

Поэтому, учитывая широкое применение концепции «угрозы международному миру и безопасности», следует признать, что констатация терактов как угрожающих миру и безопасности является ценным свидетельством для «перевода» терроризма из категории преступлений международного характера в категорию международных преступлений, однако, не окончательным. Дело в том, что у СБ отсутствуют полномочия на правотворчество. Вместе с тем наличие значительного массива резолюций СБ может явиться подтверждением существования<sup>21</sup> или по крайней мере зарождения международного обычая, состоящего в том, что террористические акты определенной категории признаются международными преступлениями по обычному праву. Ряд ученых (И.П. Блищенко, Е.Г. Ляхов, Ю.А. Решетов) давно отстаивали их принадлежность к международным преступлениям<sup>22</sup>.

---

<sup>15</sup> Резолюция 134 (1960).

<sup>16</sup> Резолюции 253 (1968), 221 (1966) в отношении Южной Родезии.

<sup>17</sup> Резолюция 161 (1961), принятая в связи с убийством конголезских лидеров.

<sup>18</sup> Такую характеристику он дал конфликту в бывшей Югославии: резолюции 713 (1991), 721 (1991), 770 (1992), ситуации в Руанде: резолюция 929 (1994). Такую же оценку получил конфликт в Сомали: резолюция 794 (1992), в Восточном Тиморе: резолюция 1264 (1999); на Гаити: резолюция 940 (1994).

<sup>19</sup> Действия Либерии, и в частности поддержка ею ОРФ в Сьерра-Леоне: 1478 (2003).

<sup>20</sup> Резолюция 1540 (2004).

<sup>21</sup> Об этом пишет А. Кассезе: Cassese A. *International Criminal Law*. Oxford University Press, 2002. S. 120.

<sup>22</sup> Блищенко И.П., Жданов Н.В. Международно-правовая борьба с терроризмом // Правоведение. 1975. № 1, С. 86; Решетов Ю.А. Борьба с международными преступ-

Согласно доктрине, критерием выделения международного преступления в особую категорию является особая опасность для жизненно важных интересов международного сообщества, или, используя формулировки Статута Международного уголовного суда, такое преступление должно быть самым серьезным, вызывающим озабоченность всего международного сообщества (см. преамбулу и ст. 5 Статута). В Заявлении Председателя СБ от имени Совета от 20 августа 2003 года об осуждении террористического нападения на штаб-квартиру ООН в Багдаде оно расценивается как осуществленное, «следовательно, на международное сообщество в целом». Также в преамбулах резолюций 1377 (2001), 1378 (2001) говорится, что «акты международного терроризма являются вызовом всем государствам и всему человечеству», что свидетельствует о приверженности СБ концепции «миру и безопасности человечества», а не только концепции «угрозы миру».

В ряде других документов органов ООН, конференций и союзов государств, актов международных организаций, заявлениях государств явно прослеживается квалификация международного терроризма как международного преступления. Так, в Московской Декларации Российской Федерации и Республики Индия о международном терроризме от 6 ноября 2001 года стороны подтверждают, что международный терроризм представляет собой угрозу миру и безопасности, серьезное нарушение прав человека и преступление против человечности. В Декларации о борьбе с терроризмом Европейского Совета от 25 марта 2004 года, сказано, что «угроза терроризма затрагивает всех нас. Террористический акт против одной страны касается и международного сообщества в целом».

Кроме того, исходя из логики резолюций СБ, в которых он заявляет, что все виды терроризма являются угрозой миру и безопасности, нужно признать, что и разновидности террористических преступлений, запрещенные 12 универсальными и 7 региональными конвенциями<sup>23</sup>,

лениями против мира и безопасности. М., 1983, С. 192; Ляхов Е. Г. Проблемы сотрудничества государств в борьбе с международным терроризмом. М., 1979, С. 33-67.

<sup>23</sup> 19 универсальных и региональных конвенций перечислены в п. 227 Раздела III Доклада Генерального секретаря о мерах по уничтожению международного терроризма (Док. А/57/183): Конвенция о преступлениях и некоторых других действиях, совершаемых на борту воздушного судна (1963), Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 1970), Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 1971), Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся

нужно тоже относить к международным преступлениям, а не считать их преступлениями международного характера.

Статуты международных уголовных трибуналов (МТБЮ<sup>24</sup>, МУТР<sup>25</sup>) и Международного уголовного суда<sup>26</sup> предусматривают возможность квалификации террористических актов как международного преступ-

международной защитой, в том числе дипломатических агентов, принятая ГА ООН (1973), Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, принятая ГА ООН (1979), Конвенция о физической защите ядерного материала (Вена, 1980), Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 1988), Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Рим, 1988), Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (Рим, 1988), Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, принятая ГА ООН (1997), Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения (Монреаль, 1991), Конвенция о борьбе с финансированием терроризма, принятая ГА ООН (1999), Европейская конвенция о пресечении терроризма (1977), Арабская конвенция о борьбе с терроризмом (1998), Конвенция ОАГ о предупреждении и наказании актов терроризма, принимающих форму преступлений против лиц и связанного с этим вымогательства, когда эти акты носят международный характер (1971), Конвенция Организации Исламская Конференция о пресечении международного терроризма (1999), Конвенция Организации Африканского единства о пресечении и наказании терроризма (1999), Конвенция Южно-азиатской ассоциации регионального сотрудничества о пресечении терроризма (1987), Договор о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом (1999). Недавно к этому списку добавились, принятая Генеральной Ассамблеей ООН, Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (2005), Межамериканская конвенция против терроризма (2002), Протокол, дополняющий Европейскую Конвенцию о пресечении терроризма (2003), Дополнительный Протокол к региональной Конвенции Южно-азиатской ассоциации регионального сотрудничества о пресечении терроризма (2004). В рамках Совета Европы были приняты Конвенция о предупреждении терроризма и Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (2005).

<sup>24</sup> Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 г., учрежден резолюцией Совета Безопасности 827 от 25 мая 1993 года.

<sup>25</sup> Международный уголовный трибунал для преследования лиц, виновных в геноциде и иных серьезных нарушениях международного гуманитарного права, совершенных на территории Руанды, и руандийских граждан, виновных в геноциде и других преступлениях, совершенных на территории соседних государств в период с 1 января по 31 декабря 1994 года, учрежден резолюцией Совета Безопасности 955 от 8 ноября 1994 года.

<sup>26</sup> Вступил в силу 1 июля 2002 года.

ления. Эти акты могут быть квалифицированы следующим образом: 1) как акт агрессии, 2) как преступление против человечности, 3) как военное преступление.

Преступление, характеризующееся вторжением террористических групп на территорию государства и посягательством на его территориальную целостность, политическую независимость и неприкосновенность, можно квалифицировать как агрессию согласно ст. 5 Римского Статута<sup>27</sup>.

Преступления терроризма, повлекшие многочисленные жертвы среди гражданского населения, являются бесчеловечными деяниями. Согласно Римскому Статуту преступлением против человечности является «широкомасштабное или систематическое нападение на любых гражданских лиц»<sup>28</sup> (ст. 7), осуществляемое сознательно. Террористические акты могут быть осуществлены в виде различного рода деяний, перечисленных в статье: убийства, истребления, пыток, изнасилования, преследования или в виде других бесчеловечных деяний, заключающихся в умышленном причинении серьезных страданий или серьезных телесных повреждений, серьезного ущерба психическому или физическому здоровью (п. «к») – и должны быть квалифицированы как преступление против человечности. Безусловно, события 11 сентября в США и чудовищный акт захвата и убийства заложников, основное число которых составляли дети, в Беслане должны быть признаны преступлениями против человечности.

В качестве военного преступления террористические акты могут квалифицироваться по ст. 8 Римского Статута («в частности, когда они совершены в рамках плана или политики или при крупномасштабном совершении таких преступлений», применительно как к конфликтам международного, так и немеждународного характера); по ст. 2 («Серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г.») и ст. 3 («Нарушения законов и обычаев войны») Статута МТБЮ; по ст. 4 Статута МУТР

---

<sup>27</sup> См.: Павлова Л.В. Правомерность применения ст. 51 Устава ООН (право на самооборону) против актов международного терроризма // Российский ежегодник международного права. Специальный выпуск. М., 2003. С. 268.

<sup>28</sup> А. Кассесе считает, что международное обычное право содержит более широкое по сравнению со статутами уголовных судов понимание преступлений против человечности: оно не ограничивает объект нападения гражданскими лицами, так как имеет в виду также военнослужащих и военные объекты. В этом смысле акт нападения на Пентагон 11 сентября также может считаться преступлением против человечности. См.: Cassese A. Указ. соч. S. 128.



(«Нарушение норм, как они воплощены в Женевских конвенциях 1949 г. (ст. 3) и Втором Дополнительном протоколе к ним»). В Статуте МУТР, единственном из статутов международных уголовных судов, акты терроризма рассматриваются как отдельный вид военных преступлений (п. “D” ст. 4).

Наконец, нормы международного гуманитарного права вооруженных конфликтов предусматривают возможность квалификации терактов как военных преступлений согласно п. 2 ст. 51 I Дополнительного Протокола к Женевским конвенциям, ст. 33 IV Женевской конвенции 1949 г., п. 2 ст. 14 II Дополнительного Протокола. Так, п. 2 ст. 51 I Дополнительного Протокола к Женевским конвенциям запрещает «акты насилия или угрозы насилием, имеющие целью терроризировать гражданское население» (такой же запрет содержится в п. 2 ст. 13 II Дополнительного Протокола). Пункт 4 данной статьи, запрещающий неизбежные нападения во время войны, также расценивается учеными как запрещающий террористическую деятельность, поскольку такие нападения обычно поражают гражданских лиц<sup>29</sup>. Статья 52 Дополнительного Протокола I запрещает нападения на гражданские объекты, отсюда нападения на них могут быть признаны террористическими актами, поскольку применение силы на поражение потенциально вызывает чувство страха у сторонних наблюдателей. Статья 33 IV Женевской конвенции 1949 г., единственная из всего массива положений содержащая понятие «терроризм», устанавливает запрет на «коллективные наказания, так же как и всякие меры запугивания или террора» (применительно к покровительствуемым лицам). В Комментариях к Женевским конвенциям и Дополнительным протоколам МККК говорится, что запрещение обосновывается потребностью предвосхитить общую практику, когда сторона, участвующая в конфликте, прибегает к «мерам терроризирования населения» в надежде предупредить враждебные акты<sup>30</sup>. Запрет на террористические акты, направленные против лиц из состава вооруженных сил, вытекает из ст. 35 (запрет применения оружия, снарядов, вещества и методов ведения военных действий, способных причинить излишние повреждения или излишние страдания) и ст. 37 I Дополнительного Протокола (запрет актов вероломства). В немеждународных вооруженных конфликтах

<sup>29</sup> Гассер Х.-П. Террористические акты, «терроризм» и международное гуманитарное право // Международный журнал Красного Креста. Сборник статей. 2002. С. 247.

<sup>30</sup> ICRC, Commentary, Fourth Geneva Convention. Geneva. 1958. S. 225-226.

террористические деяния, прямо не регулируемые II Дополнительным Протоколом и ст. 3 Женевской Конвенции, могут быть приравнены к серьезным нарушениям согласно Женевской Конвенции 1949 г. на основе оговорки Мартенса, так как это будет правилом, которое соответствует принципам гуманности и общественного сознания<sup>31</sup>. Существует мнение, что нормы, касающиеся защиты культурных ценностей от любых враждебных актов (ст. 4 Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта и ст. 53 I Протокола) и установок, содержащих опасные силы (ст. 56 I Протокола), также запрещают терроризм. Таким образом, следует согласиться с мнением ученых, что Женевские Конвенции 1949 г., Дополнительные протоколы к ним 1977 г., другие договоры и обычное право без какого-либо исключения запрещают террористические акты, совершаемые в ходе международных и немеждународных вооруженных конфликтов<sup>32</sup>.

В деле *Galij*, рассмотренном МТБЮ, Судебная палата вслед за Обвинителем квалифицировала совершенные обвиняемым террористические деяния в отношении гражданских лиц как военное преступление. Обвиняемый был признан виновным за проведенную под его руководством военную кампанию, в ходе которой гражданское население Сараево подверглось обстрелу группами боснийских сербов. Обвинитель посчитал, что главной целью этой кампании было терроризирование гражданского населения, доказательством чего явились масштабность действий, способы осуществления нападения, время и продолжительность неправомерных действий, а также угрозы совершения деяний. Умысел был направлен на то, чтобы лишить граждан хладнокровия и достигнуть дезорганизации социальных структур<sup>33</sup>.

Таким образом, можно говорить, что в настоящее время происходит становление международного обычая, состоящего в том, чтобы рассматривать международный терроризм как международное преступление. Одновременно развивается институт ответственности физичес-

<sup>31</sup> К.И. Сэмс считает, что в немеждународных вооруженных конфликтах террористические деяния запрещены и ст. 33 IV ЖК и п. 2 ст. 4 Дополнительного Протокола II. Террористические акты, «терроризм» и соблюдение международного гуманитарного права. Перспективы деятельности МККК // Российский ежегодник международного права. Специальный выпуск. М., 2003. С. 32. А Кассезе, считает, что основанием является также п. 2 ст. 4 Дополнительного Протокола II. Cassese A. Указ. соч. S. 127.

<sup>32</sup> Гассер Х.-П. Указ. соч. С. 266. Сэмс К.И. Указ. соч. С. 33.

<sup>33</sup> См.: Indictment (Case IT-98-29-1) и Prosecutor Pre-Trial Brief of 23 October 2001. Para. 22-25. Решение было вынесено 5 декабря 2003 года (см. параграфы 133-137).

ких лиц за терроризм в качестве международного преступления<sup>34</sup>.

В целях полной реализации такой ответственности необходима квалификации международного терроризма как самостоятельного международного преступления в универсальной конвенции по борьбе с терроризмом<sup>35</sup>. Разработка Всеобъемлющей конвенции о борьбе с международным терроризмом ведется уже несколько лет, однако именно универсальное определение терроризма – основной вопрос, по которому не удастся найти согласия<sup>36</sup>. Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учрежденная Генеральным секретарем ООН для представления рекомендаций относительно внесения изменений в международную систему пояснила, что поиски согласованного определения наталкиваются на два вопроса. Первый связан с доводом о том, что определение будет включать применение государствами вооруженных сил против мирного населения (Группа не считает это возражение убедительным, поскольку существуют четкие границы запрета применения силы против государств). Второе возражение касается того, что определение терроризма не должно умалять право на сопротивление народов, находящихся под иностранной оккупацией. По мнению Группы, факт оккупации не должен являться оправданием нанесения ударов по мирным жителям и их уничтожения. В целом Группа считает, что нападения, направленные против ни в чем не повинных мирных жителей и некомбатантов, должны четко и недвусмысленно осуждаться, и призывает дать такое определение терроризма, которое должно включать как уже существующие в международном праве запреты на теракты, так и новые:

1) применение силы государством против мирных жителей (Женевские конвенции и другие документы), если оно осуществляется в достаточно широком масштабе, представляет собой военное преступление со стороны соответствующих лиц или преступление против человечности;

---

<sup>34</sup> Об этом говорится у М. Байерса – Byers M. Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 September 2001 // International and Comparative law Quarterly. V. 512 (April 2002), Part. 2. P. 413. Также см.: Cassese A. Указ. соч. S. 128.

<sup>35</sup> См. также Глотова С.В.: . Международная борьба с терроризмом. Проблемы эффективности // Российский ежегодник международного права. Специальный выпуск. М., 2003. С. 235.

<sup>36</sup> См.: Доклады координаторов о результатах неофициальных двусторонних консультаций. Приложение II Д к Докладу рабочей группы // Генеральная ассамблея, Официальные отчеты, Пятьдесят восьмая сессия, Шестой комитет, пункт 156 повестки дня «Меры по ликвидации международного терроризма». Док. A/C.6/58/L. 10.

2) акты, подпадающие под 12 антитеррористических конвенций, представляют собой терроризм и являются преступлениями согласно международному праву;

3) терроризм в период вооруженного конфликта запрещен Женевскими конвенциями и Протоколами;

4) акты, запрещаемые в Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма (1999) и в резолюции 1566 (2004) СБ ООН;

5) любое деяние в дополнение к перечисленным, которое имеет целью вызвать смерть мирных жителей или некомбатантов или причинить им тяжкие телесные повреждения, когда цель такого деяния, в силу его характера или контекста, заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения<sup>37</sup>.

Квалификация международного терроризма как международного преступления договорным путем позволит исключить дискреционные полномочия государства, предоставившего убежище или осуществляющего попустительство террористам на своей территории, решать вопрос выдачи в силу *jus cogens*: такое государство будет обязано выдать виновного государству места совершения преступления. В настоящий момент выдача террористов находится в рамках института выдачи уголовных преступников, где она рассматривается как акт правовой помощи<sup>38</sup>, а не института выдачи лиц, совершивших международные преступления, что дает возможность государствам места нахождения преступника отказывать в выдаче, ссылаясь на намерение самим осуществлять его уголовное преследование, срок давности или принадлежность к гражданству страны пребывания.

В условиях отсутствия юрисдикции Международного уголовного суда преследование физических лиц за террористические преступления может быть реализовано международным трибуналом *ad hoc*<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учрежденной Генеральным секретарем «Более безопасный мир: наша общая ответственность» // Генеральная Ассамблея. Пятьдесят девятая сессия. Пункт 55 повестки дня. Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия. Док. A/59/565, п. 164.

<sup>38</sup> В частности, Ливия отказывала в выдаче двух своих граждан, ссылаясь перед Международным судом ООН на формулу "*aut dedere aut judicare*", закрепленную в Монреальской конвенции 1970 г.

<sup>39</sup> См.: Карпец И.И. Преступления международного характера. М., 1979. С. 99. Ляхов Е.Г., Попов А.В. Терроризм: национальный, региональный и международный контроль. Ростов-на-Дону, 1999. С. 407.

Таким образом, современное международное право предусматривает значительную правовую основу для реализации ответственности индивидов за совершение террористических преступлений.

Обязанности государств по сотрудничеству в целях пресечения терроризма и принятию необходимых мер СБ изложил в резолюции 1373 от 28 сентября 2001 года, ставшей основой для программных действий государств в этой области. Он подтвердил обязанность государств воздерживаться от организации, подстрекательства, оказания помощи или участия в террористических актах в другом государстве или от потворствования организационной деятельности в пределах своей территории, направленной на совершение таких актов, а в резолютивной части возложил на государства целую совокупность обязанностей: предотвращать и пресекать финансирование террористических актов; ввести уголовную ответственность за умышленное предоставление или сбор средств для совершения актов терроризма; заблокировать средства и финансовые активы лиц, совершающих террористические акты; запретить своим гражданам и любым лицам и организациям на своей территории предоставление любых средств для использования в интересах лиц, которые совершают или пытаются совершить террористические акты (эти перечисленные положения, по сути, перекликаются с нормами Конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г.). Совет Безопасности заявил также об обязанности государств предупреждать другие государства в целях предотвращения террористических актов, незамедлительно прекратить деятельность по вербовке террористов, усилить меры пограничного контроля для пресечения незаконного проникновения террористов, обеспечивать сотрудничество в проведении уголовных расследований и обмена информацией, сотрудничать в рамках двусторонних и многосторонних механизмов и соглашений, стать как можно скорее участниками соответствующих международных конвенций<sup>40</sup>, полностью осуществить соответствующие международные конвенции.

На государства возлагается обязанность привлечь к ответственности исполнителей, организаторов и спонсоров террористических нападений (что имеет место также в резолюциях 1368 (2001), 1438 (2002), 1440 (2002), 1450 (2002)). В резолюции 1566 от 8 октября 2004 года государства призываются всецело сотрудничать в борьбе с терроризмом, особенно с теми государствами, в которых или против граждан

<sup>40</sup> См. также п. 2(а) Декларации, являющейся приложением к резолюции 1456 (2003).

которых были совершены террористические акты, с целью найти тех, кто оказывает поддержку или содействие, участвует или пытается участвовать в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов. При этом Совет призывает отказывать таким лицам в убежище и привлекать их к судебной ответственности на основе принципа «либо выдай, либо суди».

Важным вкладом в пресечение терроризма явилась деятельность СБ по созданию специального органа сотрудничества государств – Комитета Совета Безопасности по борьбе с терроризмом (п. 6 резолюции 1373), состоящего из всех членов Совета, для контроля за реализацией данной резолюции. Основной целью его работы является обеспечение координации усилий государств на национальном, субрегиональном, региональном и международном уровнях в следующих ключевых областях: расширение возможностей государств-членов по борьбе с терроризмом; выявление и решение проблем, с которыми сталкиваются государства при осуществлении; содействие оказанию технической помощи и сотрудничеству с учетом потребностей стран – получателей помощи; побуждение как можно большего числа государств стать участниками антитеррористических конвенций и протоколов.

Совет Безопасности установил дату и график предоставления Комитету докладов государств о шагах, предпринятых для реализации резолюции. Согласно Руководящим принципам предоставления докладов<sup>41</sup>, государства должны предоставлять информацию о наличии законодательной и административной базы в этой области, о принятии исполнительных и других мер по реализации резолюции, в частности о том, как действуют законы и процедуры для блокирования счетов и активов банков, законы об отказе в убежище террористам, есть ли запрет на вербовку членов террористических групп и поставку оружия террористам, какие средства пограничного контроля служат предотвращению передвижения террористов, как этому содействуют процедуры выдачи документов. Также предлагается привести примеры приговоров за совершение террористических актов, принятых или планируемых мер по активизации сотрудничества, в частности ука-

---

<sup>41</sup> <http://www.un.org/russian/documen/scdocs/committees/guid.htm>. Также Руководящие принципы в отношении докладов, которые должны быть представлены всеми государствами во исполнение пунктов 6 и 12 резолюции 1455 (2003), см. там же. Аналогичные принципы приняты и для международных организаций.

зять, каковы намерения правительств в отношении подписания и/или ратификации конвенций и протоколов и как они осуществляются.

КТК создал механизмы для эффективной обработки докладов государств и предоставления им экспертной помощи. Анализом докладов государств в КТК занимаются три подкомитета (А, В и С), и каждый из них отвечает за определенные государства. Подкомитеты возглавляют заместители Председателя КТК (в настоящее время представители Алжира, Анголы и Бразилии), в их состав входят другие члены Комитета. Подкомитеты проводят регулярные заседания для оценки докладов государств, а помощь им оказывают советники-эксперты КТК. КТК ведет список советников-экспертов, оказывающих Комитету помощь в проведении анализа технических аспектов докладов государств в двух областях: анализ докладов государств и содействие оказанию помощи в области борьбы с терроризмом. Эксперты КТК назначаются Секретариатом и утверждаются Комитетом. КТК разработал руководящие принципы для набора экспертов для Комитета, которые были направлены Председателем КТК вербальной нотой государствам и межправительственным органам<sup>42</sup>. При обсуждении докладов подкомитеты приглашают также соответствующие государства; как только в подкомитете подготовлен и одобрен ответ, он может направляться КТК для утверждения и отправки.

Помимо Руководящих принципов, Совет Безопасности принял Указатель информации и источников помощи в борьбе с терроризмом<sup>43</sup>, который должен служить источником информации о передовой практике, законах и доступных программах помощи в борьбе с терроризмом. Комитет также подготовил таблицу потребностей в помощи для сбора обновленной информации о запросах, поступающих от государств, и о помощи, предлагаемой потенциальными поставщиками, включая международные, региональные и субрегиональные организации.

---

<sup>42</sup> Док. SCA/20/01(4) от 23 октября 2001 года.

<sup>43</sup> [http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ctc\\_da/index.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ctc_da/index.html). Указатель включает

<sup>8</sup> разделов, приблизительно соответствующих сферам деятельности, охватываемым резолюцией 1373 (2001) и нашедшим отражение в программах работы Комитета: I. Подготовка текстов законопроектов о борьбе с терроризмом; II. Финансовое законодательство и практика; III. Таможенное законодательство и практика; IV. Иммиграционное законодательство и практика; V. Законодательство и практика, связанные с выдачей; VI. Работа полиции и правоохранительных органов; VII. Незаконная торговля оружием; VIII. Прочее.

В основе деятельности КТК лежит его Программа работы, принятая консенсусом и представленная Совету Безопасности<sup>44</sup>. Каждые 90 дней, начиная с принятия резолюции 1373, Комитет принимает новую программу работы и публикует ее как документ Совета Безопасности. 13 января 2005 года принята уже 14-я по счету Программа работы<sup>45</sup>. Государства должны представлять сведения о том, как они осуществляют каждый пункт и подпункт Резолюции 1373, а доклады государств распространяются в качестве документов Совета Безопасности. Во исполнение резолюции 1373 в России был принят Указ Президента РФ «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 года»<sup>46</sup>.

Государства обязуются представить перечень назначенных ими координаторов (назначается 1 координатор в Постоянном представительстве при ООН и один – в министерстве, ответственном за осуществление этой резолюции; списки координаторов публикуются Комитетом), к которым Комитет или другие государства смогут обращаться с просьбами о предоставлении информации или оказании помощи<sup>47</sup>.

В последующих резолюциях – 1377 (утвердившей Декларацию о глобальных усилиях по борьбе с терроризмом от 12 ноября 2001 года) и 1456 (утвердившей Декларацию по вопросу о борьбе с терроризмом от 20 января 2003 года) – Комитет обязывается активизировать свои усилия по содействию осуществлению государствами-членами всех аспектов резолюции 1373 (2001). Совет Безопасности постоянно побуждает КТК к осуществлению деятельности наиболее эффективным образом, например просит КТК принимать во внимание любую передовую практику, кодексы и стандарты, которые имеют отношение к осуществлению резолюции 1373 (2001). КТК налаживает диалог с каждым государством по вопросу о мерах, необходимых для осуществления резолюции.

Резолюции СБ содержат и обращение к международным организациям, в том числе региональным и субрегиональным, которым следу-

<sup>44</sup> Комитетом также приняты Руководящие принципы ведения работы (7 ноября 2002 года, поправки внесены 10 апреля 2003 года), см.: [http://www.un.org/russian/document/sdocs/committees/ctte\\_guide.pdf](http://www.un.org/russian/document/sdocs/committees/ctte_guide.pdf).

<sup>45</sup> Док. S/2005/22.

<sup>46</sup> Российская газета. 2002. 12 января.

<sup>47</sup> См. Приложение к Письму Председателя Комитета на имя Председателя Совета безопасности от 28.03.2002: Док. S/2002/1031/1 Rev.; S/2002/1031. Список координаторов см. на сайте: <http://daccess-ods.un.org/TMP/1320761.html>.



ет взаимодействовать в целях содействия обмену передовым опытом. Они должны провести оценку способов, с помощью которых могут повысить эффективность своей деятельности в борьбе с терроризмом, в том числе путем диалога и обмена информацией друг с другом и другими субъектами международного права. В частности, такой призыв обращается к техническим учреждениям и организациям, деятельность которых связана с контролем за использованием ядерных, химических, биологических и других смертоносных материалов или доступом к ним. На заседании СБ 17 декабря 2002 года Председатель СБ сделал заявление от имени Совета, в котором отметил ключевую роль, которую должны играть международные, региональные и субрегиональные организации при оказании поддержки в укреплении потенциала государств в деле борьбы с терроризмом и в обеспечении выполнения резолюции 1373. СБ призвал Комитет по борьбе с терроризмом налаживать и развивать диалог между организациями, действующими в областях, охватываемых этой резолюцией. КТК предложил им представить в качестве доклада информацию о своей деятельности в деле борьбы с терроризмом. Был принят План действий в этом направлении<sup>48</sup>, с участием международных, региональных и субрегиональных организаций проводятся специальные заседания Комитета<sup>49</sup>. Четвертое такое совещание, в сотрудничестве с СНГ, состоялось 26-28 января 2005 года в Алматы (Казахстан), в нем участвовали представители 50 стран мира и 36 международных региональных и субрегиональных организаций. КТК в консультации с международными, региональными и субрегиональными организациями и органами ООН призван разработать комплекс передовых методов с целью оказания помощи государствам в осуществлении положений резолюции 1373 (2001), касающихся финансирования терроризма<sup>50</sup>.

Деятельность КТК была усилена созданием Исполнительного директората (резолюция 1535 от 26 марта 2004 года). Он был учрежден в качестве специальной политической миссии, действующей в соответствии с директивными указаниями, вынесенными на пленарных заседаниях, на первоначальный период, заканчивающийся 31 декабря 2007 года, и при условии проведения СБ всеобъемлющего обзора

---

<sup>48</sup> См. документ S/PRST/2002/38 от 17.12.2002.

<sup>49</sup> Первое такое совещание состоялось 7 марта 2003 года. См. документ S/PRST/2002/38 от 17.12.2002.

<sup>50</sup> Резолюция 1566 (2004), п. 7.

к 31 декабря 2005 года. ИДКТК, возглавляемый Директором-исполнителем, ответственен за выполнение задач, изложенных в докладе Комитета (Док. S/2004/124). Генеральный секретарь назначил после консультаций с Советом Директора-исполнителя ИДКТК. Директор-исполнитель ИДКТК обязывался в течение 30 дней с момента вступления в должность представить на утверждение, после консультаций с Генеральным секретарем, организационный план в отношении ИДКТК, согласующийся с докладом Комитета и правилами и положениями ООН (включающий положения о его структуре, кадровых потребностях, бюджетных потребностях, руководящих принципах в отношении управления и процедурах набора кадров, являющихся международными гражданскими служащими). Этот план представляется Председателем КТК на утверждение Совету Безопасности. Меры для его быстрого выполнения возложены на Генерального секретаря, предусмотрено и обращение к Генеральной Ассамблее с целью получить ее одобрение<sup>51</sup>.

В резолюции 1566 от 8 октября 2004 года особо отмечались дополнительные меры, направленные на укрепление международного сотрудничества в борьбе с терроризмом. Так, Совет Безопасности предлагает КТК работать в соответствии с его повесткой дня, изложенной в программе работы КТК на тринадцатый 90-дневный период<sup>52</sup>, уделяя особое внимание практическим мерам по претворению в жизнь резолюции 1535 (2004) об активизации работы Комитета, в том числе осуществлению организационного плана в отношении Исполнительного директората КТК. На КТК налагается обязанность осуществлять поездки в государства (правда, с их согласия) с целью контроля за осуществлением резолюции 1373 и оказания иной технической помощи государствам. 4 августа 2004 года КТК были приняты Общие руководящие принципы осуществления поездок КТК в государства-члены, а 8 февраля 2005 года – Рамочный документ в отношении поездок КТК в государства. Предусматривается учреждение рабочей группы в составе всех членов СБ для рассмотрения и представления Совету рекомендаций относительно практических мер, которые будут применяться к отдельным лицам, группам или организациям, вовлеченным в террористическую деятельность или причастным к ней, помимо тех, которые указаны Комитетом по санкциям, включая более эффектив-

---

<sup>51</sup> См. пункты 2-5 резолюции 1535 (2004).

<sup>52</sup> Док. S/2004/820.

ные процедуры – предание их правосудию путем осуществления судебного преследования или выдачи, замораживания их финансовых активов, предотвращения их передвижения через территории государств-членов, предотвращения обеспечения их любыми типами вооружений и связанных с ними материалов, и относительно процедур осуществления этих мер. Предполагается рассмотрение Рабочей группой возможности создания международного фонда для выплаты компенсаций жертвам террористических актов и их семьям, который мог бы финансироваться за счет добровольных взносов (частично состоять из активов, конфискованных у террористических организаций, их членов и спонсоров<sup>53</sup>).

Совет Безопасности предлагает КТК продолжить подготовку и начать рассылку государствам-членам оценок требуемой им помощи, с которыми могли бы в перспективе ознакомиться заинтересованные государства-доноры и организации-доноры<sup>54</sup>. Таким образом, КТК оказывает широкое содействие государствам в выработке наиболее эффективных форм деятельности в целях борьбы с терроризмом, изучает пути оказания государствам необходимой помощи, организует обмен информацией между ними и международными организациями.

Для противодействия терроризму, помимо КТК, были учреждены Комитет по санкциям (против «Аль-Каиды» и движения «Талибан» (резолюция 1267 от 15 октября 1999 года) и Комитет по предотвращению распространения оружия массового уничтожения, учрежденный в соответствии с резолюцией 1540 от 28 апреля 2004 года.

Комитетом по санкциям составлен и ведется перечень негосударственных субъектов, осуществляющих террористическую деятельность («Новый сводный перечень физических и юридических лиц, входящих в движение «Талибан» и в организацию «Аль-Каида» или связанных с ними»)<sup>55</sup>. Начиная с 1992 г. Совет Безопасности применял санкции против физических лиц и государств, поддерживавших терроризм, против Усамы Бен Ладена, «Аль-Каиды» и «Талибана». В резолюциях 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002) и 1455 (2003) СБ обязал все государства заблокировать активы физических/юридических лиц, включенных в указанный перечень, предотвратить въезд на их территорию или транзит через нее или предотвратить прямую или косвен-

---

<sup>53</sup> П. 9,10.8 Резолюции 1566 (2004).

<sup>54</sup> Заявление Председателя СБ от 19 октября 2004 года. Док. ООН. S/PRST/2004/37.

<sup>55</sup> <http://www.un.org/russian/document/scdocs/committees/list.htm>.

ную поставку, продажу или передачу оружия и военного оборудования таким лицам<sup>56</sup>.

Резолюцией 1540 (2004), которая обязала государства предпринять меры по недопущению попадания оружия массового уничтожения в распоряжение негосударственных субъектов, был учрежден Комитет на период продолжительностью не более двух лет в составе всех членов Совета, который будет представлять Совету Безопасности доклад о выполнении резолюции, привлекать по мере необходимости экспертов. С этой целью государства были призваны представить не позднее чем в шестимесячный срок (с 28 апреля 2004 года) первый доклад о шагах, которые они предприняли или предполагают предпринять.

Совет Безопасности постоянно подчеркивает необходимость координации деятельности между комитетами<sup>57</sup>, включая также деятельность Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, созданной при Комитете по санкциям. Согласование и координация этих комитетов касаются, в частности, осуществления санкций в трех областях: замораживание финансовых активов, введение запретов на поездки и эмбарго на поставки оружия. Деятельность комитетов нацелена на помощь государствам в укреплении их банковских и финансовых механизмов, в целях предотвращения злоупотреблений, связанных с альтернативными методами перевода денежных средств.

К новому направлению деятельности Совета Безопасности следует отнести создание Комиссии по расследованию террористических деяний, совершенных в Ливане (Бейрут), 14 февраля 2005 года (резолюция 1595 от 7 апреля 2005 года). Комиссия наделяется независимым статусом<sup>58</sup> и призвана оказать помощь властям в расследовании. Она обладает полномочиями получать полное содействие со стороны ливанских властей, включая предоставление ей полного доступа ко всем имеющимся у них документальным, свидетельским и физическим данным и доказательствам; собирать любые дополнительные данные и доказательства; проводить собеседования со всеми должностными

<sup>56</sup> Комитетом также приняты Руководящие принципы ведения работы (7 ноября 2002 года, поправки внесены 10 апреля 2003 года), см.: [http://www.un.org/russian/documen/scdocs/committees/ctte\\_guide.pdf](http://www.un.org/russian/documen/scdocs/committees/ctte_guide.pdf) и Руководящие принципы в отношении докладов, которые должны быть представлены всеми государствами во исполнение пунктов 6 и 12 резолюции 1455 (2003), см.: <http://www.un.org/russian/documen/scdocs/committees/guid.htm>.

<sup>57</sup> О взаимодействии комитетов говорится в резолюции 1455 (2003).

<sup>58</sup> На ее членов распространяется .

и другими лицами в Ливане. Правительство Ливана должно обеспечить, чтобы результаты и выводы проведенного Комиссией расследования были полностью приняты во внимание.

Таким образом, статус, функции и деятельность Комитета по борьбе с терроризмом, Комитета по санкциям и Комитета по предотвращению распространения ОМУ способствуют становлению единой системы противодействия терроризму на универсальной основе. Однако для адекватного отпора преступлениям терроризма полномочия комитетов нуждаются в расширении и более четкой регламентации. В первую очередь это касается деятельности КТК. Во-первых, ответственность государств за невыполнение мер, которые они должны предпринять в соответствии с резолюциями СБ и документами КТК, не является строгой. Выполнение обязанностей часто зависит от воли государств, которые не всегда добросовестно относятся к обязанности, например, представления докладов. По состоянию на 31 декабря 2004 года Комитетом получен 551 доклад, из них: первых докладов – 191, вторых – 160, третьих – 119 и четвертых – 72 доклада государств-членов. 79 государств не представили свои доклады в срок; все государства представили только первые доклады. Неоднократно подчеркивается обязанность государств представлять КТК доклады согласно составленному графику, а также незамедлительно откликаться на просьбы КТК в отношении полного и своевременного предоставления информации. Во-вторых, компетенция КТК ограничена консультативно-методической помощью: Указатель информации направляет государства в представлении отчетов (путем самооценок) в основном по законодательной практике; не включает информацию об операциях в отношении террористов. КТК не оказывает помощи государствам в поимке террористов или привлечении виновных к судебной ответственности, не координирует разведывательную деятельность государств. Информационный обмен предусматривался еще Конвенцией о пресечении финансирования терроризма, финансовый мониторинг осуществляется также на основе специальных рекомендаций ФАТФ. Думается, что существо и характер полномочий КТК, а также объем взаимоотношений между ним и государствами должны быть усилены, и КТК должен занять центральное место в борьбе со всеми формами терроризма. Комитет, как главный координатор усилий государств на национальном, субрегиональном, региональном и международном уровнях, должен перейти к осуществлению конкретных мероприя-

тий<sup>59</sup>. Совет Безопасности должен разработать график заранее установленных санкций за невыполнение государствами этих мер. Необходимо обеспечить, чтобы Исполнительный директорат КТК действовал и в качестве координационного центра оказания военной, полицейской и пограничной помощи государствам, для чего должен быть создан целевой фонд. В целом полномочия ИДКТК должны быть расширены<sup>60</sup>. Таким образом, только с приданием КТК исполнительских и санкционных полномочий можно говорить об учреждении механизма международного контроля для пресечения международного терроризма со стороны Совета Безопасности и складывании глобальной системы противодействия террористической угрозе в рамках ООН.

То же касается и деятельности Комитета по санкциям. Список Комитета, в который входит уже 400 лиц, составляется на основе информации, полученной от государств. Однако неясен механизм включения юридических или физических лиц в список, отсутствуют процедуры пересмотра или обжалования в отношении лиц, включенных в список. Отсутствие контроля может приводить к нарушению основополагающих норм в области прав человека<sup>61</sup>. Комитетом по санкциям должна быть создана процедура пересмотра дел лиц, которые утверждают, что их необоснованно включили в списки. Вместе с тем санкции Совета против «Аль-Каиды» и «Талибана» страдают от медлительной поддержки государствами-членами и затрагивают лишь небольшую группу известных деятелей «Аль-Каиды»<sup>62</sup>.

Необходимо принятие правовых мер, касающихся пресечения деятельности негосударственных террористических формирований. В настоящий момент существует лишь обязанность государств «предпринимать все необходимые меры в целях предотвращения или подавления всех форм активной или пассивной поддержки терроризма»<sup>63</sup>, а также обязанность «не допускать, чтобы те, кто финансирует, планирует, оказывает содействие или совершает террористические акты,

---

<sup>59</sup> В.Б. Ганюшкиным в качестве таковых предлагается, в частности, проведение мониторинга за передвижениями террористов, унификация антитеррористического законодательства. Ганюшкин В.Б. Роль Совета Безопасности ООН в борьбе с международным терроризмом // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы. Сборник статей. Выпуск IV. М., 2003. С. 157, 160-169.

<sup>60</sup> Доклад Группы высокого уровня. См. сноску 37, п. 154-156.

<sup>61</sup> Там же, п. 158.

<sup>62</sup> Там же, п. 152.

<sup>63</sup> П. 1 Декларации по борьбе с терроризмом, резолюция 1456 (2003).

использовали свою территорию в этих целях против других государств и их граждан»<sup>64</sup>, без конкретных мер по обеспечению государствами этих обязанностей.

При осуществлении мер борьбы с терроризмом необходимо неукоснительно соблюдать верховенство права в международных отношениях как государствами, так и Советом Безопасности ООН, поскольку исключительность его полномочий не прекращает действия норм международного права<sup>65</sup>. Должны соблюдаться как нормы Устава и основные общепризнанные принципы международного права, так и права человека, включая право беженцев, и международное гуманитарное право. Это неоднократно подчеркивается в заявлениях государств<sup>66</sup>, документах Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи<sup>67</sup>, заявлениях Генерального секретаря. Так, 10 марта 2005 года он подчеркнул, что «терроризм по своей сути представляет собой прямое посягательство на права человека и законность. Если мы в своих ответных действиях пожертвуем ими, мы подарим победу террористам»<sup>68</sup>.

Деятельность СБ должна идти в русле всеобъемлющей стратегии борьбы с терроризмом, отсутствие которой не позволяло ООН обеспечить наилучшее использования имеющихся в ее распоряжении средств для борьбы с терроризмом<sup>69</sup>. Эту стратегию Генеральный секретарь ООН изложил в Мадриде на Международной встрече на высшем уровне по вопросам демократии, терроризма и безопасности 10 марта

---

<sup>64</sup> П. 2(d) резолюции 1373 (2001).

<sup>65</sup> Довгань Е. Обязательность резолюций Совета Безопасности в контексте принципа невмешательства во внутренние дела государств // Белорусский журнал международного права. <http://beljournal.by.ru/2004/1/P/1.shtml>. С. 5.

<sup>66</sup> См. Доклад представителя Германии на заседании от 17 декабря 2004 года по пункту повестки дня «Угрозы миру, создаваемые террористическими актами». Док. ООН S/PV.5104. С. 9.

<sup>67</sup> В резолюциях 1456 (2003) и 1566 (2004) напоминает государствам, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали их обязательствам по международному праву. Тот же призыв содержится в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, принятой по Докладу Шестого Комитета. Док. A/RES/59/46, преамбула и п. 8.

<sup>68</sup> Программная речь на заключительном пленарном заседании Международной встречи на высшем уровне по вопросам демократии, терроризма и безопасности «Глобальная стратегия борьбы с терроризмом». Мадрид, Испания, 10 марта 2005 года. <http://www.un.org/russian/basic/sg/messages/2005/madrid05.htm>.

<sup>69</sup> Записка Генерального секретаря. Генеральная Ассамблея. Пятьдесят девятая сессия. Пункт 55 повестки дня. Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия. Док. A/59/565, п. 11.

2005 года<sup>70</sup>. Хотя она направлена к государствам, СБ должен стать центром их сотрудничества и практического взаимодействия в выполнении следующих шагов: разубедить группы недовольных отказаться от использования терроризма в качестве средства для достижения своих целей; лишить террористов материальных возможностей для нападений; пресечь поддержку террористов со стороны государств; создать государственный потенциал для предотвращения терроризма; защищать права человека в ходе борьбы с терроризмом.

---

<sup>70</sup> См. сноску 68.