

²¹ См.: Закон Украины от 23 июня 2005 г. № 2709-IV «О международном частном праве». URL: http://www.cisg.ru/content/download/ipr_ua_rus.pdf (дата обращения: 30.04.2012).

²² См.: Муранов А.И. К вопросу об «обходе закона» // Московский журнал международного права. 1997. № 3. С. 67.

²³ Толстых В.Л. Коллизионное регулирование в международном частном праве: проблемы толкования и применения раздела VII части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации. М., 2002. С. 63.

Н.А. Чернядьева

ПОНЯТИЕ «МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТЕРРОРИЗМ» В МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЯХ ООН

В статье с использованием существующей международной правовой базы ООН проводится анализ понятийного аппарата в области противодействия терроризму. Рассматриваются вопросы международного сотрудничества государств в поддержании международного мира и безопасности, в частности в борьбе с терроризмом на примере ООН. Анализируется нормативно-правовая база ООН, создающая основу деятельности государств по данному направлению.

Ключевые слова: международный терроризм, ООН, международная безопасность, международные соглашения, международные преступления.

N.A. Chernyadyeva

THE DEFINITION “INTERNATIONAL TERRORISM” IN UN TREATIES

The author, using existing international legal base of the UN, carries out the analysis of the definitions in the sphere of counteraction to terrorism. The author learns questions of the international cooperation of the states in international peace and safety, especially the experience of UN in fight against terrorism. The author analyse standard-legal base of the UN, which create a basis of activity of the states in the antiterrorist politic.

Key words: International terrorism, UN, international security, UN treaties, international crime.

Во второй половине XX в., по мнению многих исследователей, терроризм становится явлением планетарного масштаба. Он выходит за рамки отдельных государств, приобретает черты интернационального, хорошо организованного движения, способного конкурировать по своей значимости и силе в международной политике с крупнейшими мировыми державами.

Современное общество признает международный терроризм острой проблемой современности, одним из самых опасных явлений для человеческой цивилизации на современном этапе. В первом докладе Рабочей группы по радикализму, экстремизму как причины терроризма, сделанном в Женеве в сентябре 2008 г., отмечается, что «...терроризм — это глобальный вызов. В век, когда индивиды, деньги и идеи перемещаются по миру с невероятной легкостью, окружающая действительность, которая сопутствует возникновению или распространению радикализма и жестокого экстремизма, вызывает озабоченность Держав, независимо от их месторасположения»¹.

Однако современная правовая наука не выработала общепринятого понятия и определения термина «международный терроризм». Так, например, в 1990 г.

© Чернядьева Наталья Алексеевна, 2012

Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права (Пермский государственный национальный исследовательский университет); e-mail: chernyadnatalya@yandex.ru

состоявшийся в Гаване VIII Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушениями в специальной резолюции указал, что «... пока не удалось достигнуть согласия в отношении понятия термина “международный терроризм”»².

Работа международного сообщества по формированию единых подходов к идентификации международного терроризма, определению способов борьбы с ним насчитывает более 100 лет³. Первая международная конференция, на которой решались вопросы борьбы с терроризмом, состоялась в Риме в 1898 г.

В 30-е гг. прошлого века под эгидой Лиги Наций — политической предшественницы ООН — была разработана Конвенция по предотвращению терроризма и наказанию актов терроризма. На заседании 10 декабря 1934 г. Совет Лиги Наций принял решение, в котором указывалось: «На всех государствах лежит обязанность не поощрять и не терпеть на своей территории никакой террористической деятельности, преследующей политические цели... каждое государство не должно ничем пренебрегать в деле предупреждения и репрессии террористических актов и оказания в этих целях помощи тем правительствам, которые за ней обратятся»⁴. В 1937 г. проект Международной конвенции по предотвращению и наказанию актов терроризма был подготовлен и утвержден Ассамблеей Лиги. Одной из основных идей конвенции стала мысль о необходимости сочетания международно-правовых норм и национального законодательства в деле борьбы с террором. Однако эта конвенция так и не вступила в силу из-за отсутствия согласия между странами-участницами. Кроме того, в то время в условиях роста напряжения и конфронтации, вызванных идеологией фашизма, постепенно завоевывающей Европу, отказ государств от всех форм насильственно-агрессивного политического поведения воспринимался как не соответствующий их интересам. Таким образом, международное соглашение по вопросам борьбы с терроризмом не могло считаться актуальным.

О.М. Ильинский отмечал, что в то время терроризм носил, главным образом, внутренний характер, был в основном делом одиночек, небольших групп. Исключение составляли акты революционного «левого» и «ультраправого» террора, осуществляемые на государственном уровне⁵. Вторая половина XX в. ознаменована появлением новых форм террористических угроз. Стал реальностью терроризм с использованием оружия массового уничтожения, произошла динамичная трансформация его методов, средств и целевых установок, рационализация всей террористической деятельности путем повышения степени ее организованности и конспиративности⁶. Терроризм как социальный феномен претерпел фундаментальные изменения, связанные с его интернационализацией, резким повышением степени общественной опасности его проявлений. Этот период характеризуется возникновением негосударственных факторов международных отношений и возрастанием их роли при одновременно относительном снижении роли отдельных суверенных национальных государств. Большинство ученых позитивно оценивали характер подобных процессов. Между тем они носили и серьезный негативный оттенок⁷.

Международное сообщество оказалось совершенно не готовым к такому повороту событий. Структура современной системы международных отношений, нормы международного права, усилия международных организаций — все это было направлено на предотвращение именно межгосударственных конфликтов и, прежде всего, конфликтов между великими державами, ставших достоянием прошлого, а не конфликтов нового поколения, участниками которых выступают не-

государственные субъекты, в т. ч. и международный терроризм⁸. Благодаря техническому и технологическому прогрессу, развитию средств коммуникации неправительственные международные организации террористического толка получили невиданные ранее для подобных структур возможности. Эти организации в новых условиях стали способны бросить вызов даже самым сильным в экономическом и военном отношении государствам, создать прямую угрозу для их безопасности. Государства же, как выяснилось, оказались слабо подготовленными к новым вызовам и уязвимыми по отношению к опасности, исходящей от противников, обладающих значительно меньшими ресурсами. Следовательно, можно сделать вывод о том, что во второй половине XX в. вопросы безопасности приобрели новое измерение как на национальном, так и на международном уровнях. В связи с этим мировое сообщество предприняло активные действия по созданию международно-правовой базы для борьбы с терроризмом⁹.

С 1963 г. под эгидой ООН и ее специализированных учреждений разработано 16 международных соглашений, являющихся юридическими инструментами противодействия угрозе терроризма (13 контртеррористических конвенций и трех протоколов), которые открыты для участия всех государств-членов. В связи с социально-политической изменчивостью и многовариантностью форм существования феномена международного терроризма в рамках ООН так и не удалось выработать единых подходов к идентификации его существенных признаков и дать ему определение. Ситуация с поиском общеприемлемых формулировок осложнялась историко-политической обстановкой, различной правовой оценкой действий субъектов на международной арене.

Так, СССР не раз блокировал в ООН и на европейском уровне принятие документов, раскрывающих сущность международного терроризма. Например, 27 января 1977 г. в Будапеште была принята Европейская конвенция по борьбе с терроризмом, в которой впервые обозначался перечень действий, квалифицируемых как террористические. Руководство СССР категорически отказалось подписать этот международно-правовой документ, аргументируя свое решение следующими обстоятельствами: 1) конвенция, по его мнению, была направлена исключительно на подавление коммунистического и рабочего движения под видом борьбы с крайне левыми группировками; 2) смысл отдельных формулировок, как считали советские лидеры, декриминализирует деятельность крайне правых, поскольку вуалирует уголовную сущность их акций посредством акцентирования внимания на политических требованиях или декларируемых мотивах террористов¹⁰. Этот документ был ратифицирован Россией только в 2006 г.

Анализ указанных универсальных конвенций ООН по вопросам международного терроризма, показывает, что большинство из них не обращаются к вопросу терроризма напрямую. Многие из этих документов действуют, обеспечивая законодательную основу многосторонней политики против терроризма и давая определение отдельных видов террористических актов, включая захват самолетов, заложников, подрывную террористическую деятельность, финансирование терроризма, террористические акты с использованием ядерного оружия как незаконных. Термин «международный терроризм» появляется в актах ООН только в конце 70-х гг. XX в. (Конвенция о заложниках 1979 г.). Впервые все преступные акты, для борьбы с которыми были совершены конвенции ООН, были названы выражением международного терроризма в Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г. В дальнейшем данная позиция ООН нашла

свое подтверждение в докладе генерального секретаря ООН «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии»¹¹ и в Глобальной антитеррористической стратегии ООН 2006 г.¹²

Все международные соглашения решительно осуждают терроризм во всех его формах и проявлениях, называют его одной из самых серьезных угроз международному миру и безопасности.

В международных соглашениях содержится ряд признаков позитивного и негативного характера, определяющих сущность терроризма.

Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г. называет преступными акты, направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди широкой общественности, группы лиц или конкретных лиц в политических целях. Специально в Декларации подчеркивается, что никакие обстоятельства и соображения политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или любого другого характера не могут приводиться в оправдание терроризма. Декларация признает, что государства могут прямо или косвенно участвовать в актах терроризма. Как возможную основу актов терроризма она называет нетерпимость и экстремизм.

В Декларацию, дополняющую Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г., включаются в число его признаков осуществление преступных актов террора, которые ставят под угрозу дружественные отношения между государствами и народами и угрожают территориальной целостности и безопасности государств. Данная Декларация рекомендует государствам не рассматривать террористические акты в качестве политических преступлений. Сознательное финансирование, планирование террористических актов и подстрекательство к их совершению признаются противоречащими целям и принципам ООН.

В глобальной антитеррористической стратегии ООН 2006 г. подтверждается, что терроризм не может и не должен ассоциироваться с какой-либо религией, национальностью, цивилизацией или этнической группой.

В конвенциях о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г. и о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г., называются преступными акты, направленные против безопасности гражданской авиации, угрожающие безопасности лиц и имущества, серьезно нарушающие воздушное сообщение и подрывающие веру народов мира в безопасность гражданской авиации.

Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г. считает акты захвата заложников проявлением международного терроризма.

В Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. отмечается, что количество и тяжесть актов международного терроризма зависят от финансирования, к которому террористы могут получить доступ. Объявляются преступлением предоставление средств любыми методами, прямо или косвенно, незаконно и умышленно или осуществление их сбора с намерением, чтобы они использовались, или при осознании того, что они будут использованы, полностью или частично, для совершения преступлений, предусмотренных международными актами ООН по вопросам терроризма.

Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г. охватывает широкий круг деяний, которые признаются Конвенцией преступными: владение радиоактивным материалом либо изготовление устройства или владение им с намерениями: причинить смерть или серьезное увечье; нанести суще-

ственный ущерб собственности или окружающей среде; использование радиоактивного материала или устройства любым образом либо использование или повреждение ядерного объекта таким образом, что происходит высвобождение или создается опасность высвобождения радиоактивного материала с намерением причинить смерть или серьезное увечье; нанести существенный ущерб собственности или окружающей среде; вынудить физическое или юридическое лицо, международную организацию или государство совершить какое-либо действие или воздержаться от него.

В целом можно отметить, что международные конвенции стремятся использовать для борьбы с международным терроризмом национальное уголовное право, а не устанавливают соответствующее определение международного уголовного преступления.

Признаки международного терроризма, зафиксированные в конвенциях, характеризуют данное явление не только как правовое, но и как социально-политическое.

Все это свидетельствует о господствующем в международном сообществе понимании опасности и необходимости борьбы с терроризмом и одновременно об отсутствии общемирового консенсуса в вопросе идентификации существенных черт международного терроризма как преступления. Именно поэтому ООН придерживается политики создания узких конвенций по вопросам, не требующим глубокого международного согласования. Думается, что такой подход носит, несомненно, компромиссный, но недостаточный для эффективной борьбы с терроризмом характер. Российские политики и ученые неоднократно отмечали необходимость скорейшей разработки и подписания всеобъемлющей конвенции ООН о международном терроризме, в которой должно быть дано универсальное понятие «терроризм»¹³. Согласование подходов к выработке единого понятия позволит активизировать совместные действия государств по его уничтожению.

¹ Counter Terrorism Implementation Task Force First Report of the Working Group on Radicalization and Extremism that Lead to Terrorism: Inventory of State Programmers. Geneva: United Nations, September 2008. URL: <http://www.un.org/terrorism/pdfs/Report P.13> (дата обращения: 05.05.2011).

² Меры по борьбе с международным терроризмом: приняты Восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г. URL: <http://terroristica.info/node/101> (дата обращения: 05.05.2011).

³ См.: *Токтомушев А.Ч.* Центральная Азия: коллективные усилия государств в противодействии угрозе международного терроризма. Астана, 2005. С. 40.

⁴ Цит. по: *Хлобустов О.М.* О международно-правовых основах сотрудничества государств в противодействии современному терроризму. URL: <http://terroristica.info/node/337> (дата обращения: 05.05.2011).

⁵ См.: *Ильинский И.М.* О терроре и терроризме // Между будущим и прошлым. М., 2006. С. 239, 242.

⁶ См.: *Горбунов Ю.С.* К вопросу о правовом регулировании противодействия терроризму // Журнал российского права. 2007. № 2.

⁷ См.: *Ланцов С.А.* Проблема терроризма в международных отношениях: правовые и политические аспекты. URL: <http://anthropology.ru/ru/texts/lantsov/terror.html> (дата обращения: 05.05.2011).

⁸ См.: *Батюк В.И.* Международное сообщество в борьбе с терроризмом: проблемы структуризации // Вестник российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2008. № 1. С. 5.

⁹ *Jenkins V.M.* International terrorism: a new kind of warfare. Santa Monika: California. 1974. P. 3.

¹⁰ См.: *Ильинский И.М.* Указ. соч. С. 240.

¹¹ См.: Доклад Генерального секретаря ООН «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии». Генеральная Ассамблея. Шестидесятая сессия А/62/898. 27 April 2006. URL: <http://www.un.org/terrorism/cttaskforce> (дата обращения: 05.05.2011).

¹² См.: Глобальная контртеррористическая стратегия ООН: принята Генеральной Ассамблеей ООН 8 сентября 2006 г. URL: <http://www.un.org/russian/terrorism/instruments.shtml> (дата обращения: 05.05.2011).

¹³ См., например: *Москалькова Т.Н.* Международно-правовое регулирование борьбы с терроризмом в Российской Федерации // Российский судья. 2007. № 4. С. 12; *Королев А.А.* Международный терроризм на современном этапе // Знание. Понимание. Умение: информационный гуманитарный портал. 2008. № 6. URL: <http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2008/6> (дата обращения: 05.05.2011); *Устинов В.В.* Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика. М., 2002. С. 267–280.