

Э. В. Богмацера

кандидат юридических наук, доцент

*Московский областной филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

Российская Федерация, 143402, Красногорск, ул. Речная, д. 8

ORCID: 0000-0003-4757-2877. E-mail: gospd406@mail.ru

Проблемные вопросы построения универсальной международной системы противодействия терроризму

Аннотация: Целью исследования выступает анализ сложившейся в настоящее время ситуации в области построения единой универсальной системы противодействия международному терроризму. Предметом исследования выступают нормы международного права и национального законодательства, а также практика их реализации в сфере противодействия международному терроризму. В статье обосновываются проблемные аспекты построения единой эффективной системы противодействия терроризму и экстремизму на современном этапе развития мирового сообщества. Выделяются причины сложившейся негативной ситуации, свидетельствующей об отсутствии единой комплексной системы противодействия терроризму, что обусловлено прежде всего многоаспектностью самого рассматриваемого социально неприемлемого феномена. Решение данной проблемы в современных условиях распространения терроризма и экстремизма должно выступать одной из основных функций не только отдельных государств, но и всего мирового сообщества в целом в лице универсальных и специальных международных организаций. Проведённое исследование свидетельствует о невозможности создания универсальной международной системы противодействия терроризму в контексте сложившейся политической конъюнктуры и стагнации в вопросе легального закрепления на международном уровне понятий «терроризм» и «международный терроризм». В содержании данной проблемы рассматриваются три основных аспекта: праворегулятивный, правореализационный и идеологический. Компромисс и согласованная позиция государств в рамках каждого из них позволит преодолеть кризис на пути построения единой универсальной системы борьбы с терроризмом.

Ключевые слова: терроризм, экстремизм, противодействие экстремизму и терроризму, система борьбы с терроризмом.

Для цитирования: Богмацера Э. В. Проблемные вопросы построения универсальной международной системы противодействия терроризму // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2020. – № 2 (86). – С. 19–23. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-2-19-23.

Eduard V. Bogmatsera

Cand. Sci. (Jurid.), Docent

*Moscow Regional Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service
under the President of the Russian Federation*

8, Rivers Str., Krasnogorsk, 143402, Russian Federation

ORCID: 0000-0003-4757-2877. E-mail: gospd406@mail.ru

Problematic issues in building a universal international counter-terrorism system

Annotation: The purpose of the study is to analyse the current situation in the field of building a unified universal system to counter international terrorism. The subject of the study is the norms of international law and national legislation, as well as the practice of their implementation in the field of combating international terrorism. The article justifies the problematic aspects of building a unified effective system to counter terrorism and extremism at the present stage of development of the world community. The reasons for this negative situation, which indicates the absence of a unified integrated system to counter terrorism,

are highlighted, primarily because of the multidimensional nature of the socially unacceptable phenomenon itself. The solution of this problem in the current context of the spread of terrorism and extremism should be one of the main functions not only of individual States, but also of the world community as a whole, represented by universal and special international organizations. The study shows that it is impossible to establish a universal international system to counter terrorism in the context of the prevailing political situation and stagnation in the question of the legal establishment at the international level of the concept of terrorism and international terrorism. In the maintenance of this problem three main aspects are considered: right regulatory, right realizable and ideological, the compromise and the coordinated position of the states within everyone them will allow to overcome crisis on the way of creation of a uniform universal system of fight against terrorism.

Keywords: terrorism, extremism, countering extremism and terrorism, counter-terrorism system.

For citation: Bogmatsera E. V. Problematic issues in building a universal international counter-terrorism system // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2020. – № 2 (86). – P. 19–23. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-2-19-23.

В современных реалиях террористическая деятельность представляет собой один из основных источников угроз международной безопасности. Высокая степень общественной опасности исследуемой нами угрозы обусловлена различными обстоятельствами, среди которых масштабность последствий террористических преступлений; значительное число лиц, пострадавших в результате их совершения; тенденции повышения уровня организованности, формирования крупных террористических организаций и группировок с развитой инфраструктурой; усиление взаимосвязи террористической и организованной преступности; увеличение попыток использования террористической деятельности в качестве рычага влияния на внутренние государственные дела.

Таким образом, терроризм продолжает оставаться одной из основных проблем современности, представляющей собой реальную и серьезную угрозу национальной безопасности, поскольку направлен на нарушение базовых общечеловеческих, гражданских и политических ценностей, обеспечение которых является приоритетным в условиях построения правового государства.

Очевидно, что проблема противодействия преступлениям террористической направленности является комплексной, в том числе и по причине многоаспектности самого рассматриваемого социально неприемлемого феномена. Решение данной проблемы в современных условиях распространения терроризма и экстремизма должно выступать одной из основных функций современных государств.

Как представляется, в содержании рассматриваемой проблемы необходимо выделить три основных аспекта: праворегулятивный, правореализационный и идеологический.

В рамках первого аспекта необходимо говорить в первую очередь об отсутствии единой нормативной регламентации базовых дефиниций, таких как «терроризм», «международный терроризм», «экстремизм», «финансирование терроризма» и др., прежде всего на международном уровне, что порождает многочисленные споры, противоречия и отсутствие единой пра-

воприменительной практики государств.

Терроризм представляет собой многоаспектное явление, существующее в различных разновидностях. Стоит отметить, что преступные деяния террористической направленности, совершаемые на территории различных государств, обладают многими схожими чертами и особенностями, но это совсем не означает, что между ними нет каких-либо различий. Имея незначительные различия, данные деяния имеют схожую природу происхождения, что в конечном итоге и влияет на формирование научных знаний и взглядов о природе и сущности данного социально недопустимого явления. В контексте изложенного проявления терроризма в России не стоит отграничивать от международного терроризма из-за их тесной связи в природе происхождения и механизме совершения. Также немаловажным фактором является и существование международных террористических организаций, которые занимаются вербовкой преступников, осуществляют подготовку преступлений террористической направленности и их финансирование [5].

Мониторинг положений конвенций, направленных на предотвращение преступлений террористической направленности, показывает, что в практике межгосударственного общения не сформировалось универсального понятия терроризма, что подтверждает даже беглый анализ некоторых международных правовых актов: например, Шанхайская организация сотрудничества в своей конвенции определяет терроризм как любое деяние, связанное с насилием или причинением значительного материального ущерба, а также идеологическую пропаганду подобного поведения, цель которых «заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения»¹.

¹ Конвенция Шанхайской организации сотрудничества против терроризма от 16 июня 2009 г., ст. 1 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – №11. – Ст. 1274.

Согласно Арабской конвенции о борьбе с терроризмом (ст. 2), терроризм рассматривается как «любой акт или угроза насилия, невзирая на мотивы или цели, которые совершаются в угоду одному лицу или преступной группе, наводят ужас среди населения, наносят вред этому населению, подвергают опасности жизнь, свободу и безопасность людей, направлены на нанесение вреда окружающей среде, общественным и частным зданиям или имуществу, а также захват этих зданий или нанесение вреда всей нации»².

Можно также привести положения п. 2 ст. 1 Конвенции Организации Исламская конференция, где терроризм определяется как «любой насильственный акт или угроза такового, вне зависимости от его мотивов или намерений, совершаемый для выполнения личного или коллективного преступного плана по запугиванию людей или созданию угрозы нанесения им вреда или созданию опасности для их жизни, достоинства, свобод, безопасности, прав или по созданию риска для окружающей среды, объектов, публичной или частной собственности, или по занятию либо захвату таковых, или по созданию опасности для национальных ресурсов, международных объектов, или по созданию угрозы для стабильности, территориальной целостности, политического единства и суверенитета независимых государств»³.

Как представляется, причиной сложившейся проблемной ситуации в рассматриваемом вопросе в большей степени выступает сложившаяся политическая конъюнктура, нежели отсутствие единого унифицированного понятия терроризма. Систематизируя имеющиеся доктринальные и правовые подходы к вопросам терроризма, возможно выделить наиболее характерные признаки терроризма, к которым, по мнению Н. А. Чернядьевой, можно отнести следующие:

- силовое насильственное поведение;
- направленность преступной деятельности в отношении частных лиц;
- наличие политических целей;
- причинение значительного ущерба [7, с. 29].

Однако полагаем, что перечень собственных терроризму особенностей не исчерпывается названными признаками. Отличительными чертами терроризма также являются: 1) публичный характер исполнения террористических актов; 2) высокая степень общественной опасности терроризма; 3) умышленное создание обстановки страха, подавленности, напряженности; 4) оказание психологического воздействия на людей, т.к. создается обстановка страха, когда очевидны цели террористов и их стремления; 5) масштабный характер последствий террори-

стического акта, в том числе значительное число человеческих жертв; 6) высокая степень финансирования террористической деятельности и др.

В современных реалиях терроризм давно уже вышел за пределы государственных границ отдельных стран и превратился в мировую угрозу безопасности.

В целях выработки единообразного подхода в области борьбы с терроризмом указанные признаки должны быть учтены субъектами правотворчества в процессе выработки правовых регуляторов в рассматриваемой сфере.

Стоит заметить, что еще в начале 2000-х годов предпринималась попытка разработки единого универсального международно-правового акта, который должен был закрепить унифицированное определение терроризма. Так, на основании Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 51/210 от 17 декабря 1996 г. для разработки проектов международных конвенций в сфере борьбы с терроризмом был создан Специальный комитет, который начал разработку проекта Всеобъемлющей конвенции о международном терроризме, основной целью принятия которой было закрепление уголовной ответственности за все формы международного терроризма, включая финансирование и пособничество террористам.

Во второй статье проекта данной конвенции была реализована попытка сформулировать унифицированное понятие международного терроризма: «Любое лицо совершает преступление по смыслу настоящей Конвенции, если оно, используя любые средства, незаконно и умышленно причиняет: а) смерть или тяжкое телесное повреждение любому лицу; или б) серьезный ущерб государственному или частному имуществу, включая места общественного пользования, государственные или правительственные объекты, систему общественного транспорта, объекты инфраструктуры, или окружающей среде; или в) ущерб имуществу, местам, объектам или системам, упомянутым в пункте 1 (б) настоящей статьи, который влечет или может повлечь крупные экономические убытки, 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»⁴.

Несмотря на прогрессивный характер предложенного Проекта, он не был лишен отдельных недостатков, о которых весьма точно пишет А. Г. Волеводз. Первым серьезным недостатком следует назвать расплывчатость трактовки термина «международный терроризм». Это, по справедливому замечанию А. Г. Волеводз, не исключает: а) возможности осуществления политических спекуляций; б) ошибок квалификации данных преступлений, поскольку на практике

² Арабская конвенция о борьбе с терроризмом от 22 апреля 1998 года (Каир). – Режим доступа: URL: <http://docs.cntd.ru/document/902038141> (дата обращения: 06.05.2020).

³ Конвенция Организации «Исламской Конференции» о борьбе с международным терроризмом от 1 июля 1999 года. – Режим доступа: URL: <http://docs.cntd.ru/document/902038140> (дата обращения: 06.05.2020).

⁴ Доклад Специального комитета. Ассамблеи от 17 декабря 1996 года. Шестая сессия (28 января — 1 февраля 2002 года). Документ ООН A/57/37, 2002 год.

возникают проблемы при разграничении международного терроризма и иных преступлений, имеющих близкие признаки.

Второй недостаток состоит в том, что авторы Проекта не приняли во внимание устоявшийся доктринальный подход, согласно которому международный терроризм – преступление, которое сегодня признаётся таковым не только на уровне национального права, но и на международном уровне, а соответственно, затрагивает и интересы всего мирового сообщества. Тем самым субъекты данного преступного деяния и их пособники должны подлежать международному уголовному преследованию.

Среди существенных недостатков необходимо упомянуть и тот факт, что Проект фактически исходит из отказа юридически признать международный терроризм в качестве международного преступления [3, с. 5].

Подобная ситуация подтверждает существование необходимости доработки правовых регуляторов по вопросам противодействия терроризму и экстремизму, а начать данную работу необходимо с отдельных норм международного права.

Правореализационный аспект рассматриваемой проблемы связан с построением и функционированием эффективной системы противодействия терроризму и экстремизму, реализацией конкретных мер противодействия и т.п., то есть с практической стороной борьбы с данными негативными явлениями.

В. Н. Антонов справедливо отмечает, что «в современных условиях терроризм трансформировался в весьма масштабное и сложное социально-политическое явление, осуществляемое на систематической основе и обусловленное самыми различными противоречиями, существующими в обществе и относящимися к основным сферам жизни» [1].

Также следует обратить внимание на некоторые особенности рассматриваемых явлений, которые должны учитываться при выработке практических мер противодействия терроризму и экстремизму:

1) борьба с преступностью террористической и экстремистской направленности ведётся в основном в ходе реагирования на уже совершенные преступления;

2) отсутствие совместной работы по предупреждению преступных посягательств, разрушению международных и межрегиональных связей преступных группировок и, как следствие, ликвидации террористических организаций;

3) в настоящее время ещё не создан совместный полноценный информационный банк данных обо всех ранее совершенных террористических и экстремистских преступлениях и участниках этих групп;

4) негативно сказывается ведомственная разобщённость в вопросах учёта, регистрации преступлений, связанных с терроризмом. В результате искажается достоверность статистической информации, нарушается порядковая регистрация уголовных дел, что приводит к дублированию следственных и оперативных мероприятий, лишает возможности оперативного

обмена информацией;

5) вне поля зрения остаются многие ранее отбывшие наказание за совершение преступлений террористического характера. Ряд этих граждан продолжают заниматься антиобщественной деятельностью, хранят огнестрельное оружие, укрывают лиц, находящихся в розыске;

6) многочисленные обыски, проводимые по инициативе органов внутренних дел по месту жительства предполагаемых членов террористических группировок, оказываются безрезультатными. По некоторым уголовным делам была замечена утечка информации о готовящихся следственно-оперативных мероприятиях [6].

Наконец, третьим аспектом проблемы построения универсальной системы противодействия экстремизму и терроризму является идеологический.

Как представляется, менее уязвимым обществом для распространения террористической идеологии является то, которое сохраняет и чтит свои национально-культурные и исторические традиции, не подвержено распространению различных псевдокультурных ценностей, не свойственных тому или иному обществу. Поэтому государство должно не только формировать эффективную нормативную систему противодействия терроризму и экстремизму [2, с. 140–144], но и заниматься духовно-нравственным воспитанием общества, прежде всего молодёжи, поскольку она является первоочередным объектом воздействия со стороны террористических и экстремистских вербовщиков, агитаторов и т.п.

Для достижения этих целей необходимо развивать систему сотрудничества между государством и институтами гражданского общества, основанную на единстве целей, тесном взаимодействии и сотрудничестве, а также на достижении межнационального согласия.

Широким кругом государственных деятелей, учёных и ведущих специалистов признано, что одним из наиболее эффективных методов борьбы с идеологией терроризма является создание условий для масштабного и комплексного взаимодействия межнациональных и межконфессиональных институтов внутри России [4].

Также стоит признать, что в числе основных факторов, препятствующих выработке единой консолидированной позиции по вопросу понимания терроризма, а соответственно, и создания единой универсальной системы противодействия международному терроризму необходимо назвать внутринациональные интересы некоторых государств, разные подходы к пониманию национальной безопасности, отсутствие единого международно-правового механизма регулирования применения силы, а также отсутствие легальных критериев разграничения отдельных понятий, например «борьба за самоопределение наций» и «терроризм» и т.п. [10].

Таким образом, мировое сообщество имеет уже многолетний опыт по борьбе с терроризмом и экстремизмом, что позволяет создать универсальную систему противодействия данным угрозам современности. Вместе с тем имеются

как объективные, так и субъективные факторы, препятствующие данному процессу. Тем не менее в Российской Федерации, как и во многих европейских государствах, ведется работа по унификации правовой регламентации борьбы с терроризмом и экстремизмом. Но, как представляется, максимально эффективным данный процесс будет только после того, как будут

унифицированы нормы международного права, сформулирован и нормативно закреплён в универсальных международных актах понятийный аппарат в области борьбы с терроризмом и экстремизмом [9]. Подобные меры необходимы также и для устранения противоречий и пробелов в праве, что положительно скажется на процессе построения эффективной системы противодействия данным угрозам современности.

Список литературы

1. Антонов В. Н. Современный терроризм: теория и реальность // Азиатско-Тихоокеанский регион. Экономика. Политика. Право. – 2002. – № 2. – С. 22–31.
2. Богмацера Э. В. Деятельность международных террористических организаций как фактор модернизации права / Развитие правового регулирования в XX веке: тенденции и перспективы : материалы Международной научно-практической конференции, посвящённой 140-летию НИУ «БелГУ». – Сборник 1 (Белгород, 20–21 октября 2016 г.). – Белгород: ООО «ГиК», 2016. – С. 140–143.
3. Волеводз А. Г. Криминализация международного терроризма в уголовном праве // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2014. – № 2. – С. 3–6.
4. Воронцов С. А. Взаимоотношения политических и религиозных систем: философско-правовой анализ : монография. – Ростов-на-Дону: Донское книжное издательство, 2013. – 192 с.
5. Кряжев В. С. Взгляд на проблему борьбы с терроризмом и экстремизмом с учётом современных реалий // Российский следователь. – 2016. – № 2. – С. 35–39.
6. Лунеев В. В. Тенденции терроризма и уголовно-правовая борьба с ним // Государство и право. – 2002. – № 6. – С. 35–39.
7. Чернядьева Н. А. Американская региональная (ОАГ) и национальная (США) модели борьбы с международным терроризмом // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2016. – № 1. – С. 26–29.
8. Чернядьева Н. А. Причинение ущерба и правовой статус жертвы в международных антитеррористических соглашениях системы ООН / Пятый Пермский конгресс учёных-юристов (г. Пермь, 24–25 октября 2014 г.) : избранные материалы / отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. – Москва: ООО «Издательство “Статус”», 2015. – С. 123–129.
9. Bogmatsera E. V., Zhesterov P. V., Glazkova L. V., Maltsev V. A. Problems of defining the concept of “terrorism” // Opcion. – 2018. – Т. 34. – № 85. – С. 1618–1627.
10. Global Anti-terrorism law and Policy / ed. by Victor V. Ramraj, Michael Hor and Kent Roach. – Cambridge University Press, 2005. DOI: 10.1017 / CBO9780511493874.

References

1. Antonov V. N. Sovremennyy terrorism: teoriya i real'nost' // Aziatsko-Tikhookeanskiy region. Ekonomika. Politika. Pravo. – 2002. – № 2. – S. 22–31.
2. Bogmatsera E. V. Deyatel'nost' mezhdunarodnykh terroristicheskikh organizatsiy kak faktor modernizatsii prava / Razvitiye pravovogo regulirovaniya v XX veke: tendentsii i perspektivy : materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashchonnoy 140-letiyu NIU «Bel GU». – Sbornik 1 (Belgorod, 20–21 oktyabrya 2016 g.). – Belgorod: ООО «GiK», 2016. – S. 140–143.
3. Volevodz A. G. Kriminalizatsiya mezhdunarodnogo terrorizma v ugovolnom prave // Mezhdunarodnoye ugovolnoye pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya. – 2014. – № 2. – S. 3–6.
4. Vorontsov S. A. Vzaimootnosheniya politicheskikh i religioznykh sistem: filosofsko-pravovoy analiz : monografiya. – Rostov-na-Donu: Donskoye knizhnoye izdatel'stvo, 2013. – 192 s.
5. Kryazhev V. S. Vzglyad na problemu bor'by s terrorizmom i ekstremizmom s uchotom sovremennykh realiy // Rossiyskiy sledovatel'. – 2016. – № 2. – S. 35–39.
6. Luneyev V. V. Tendentsii terrorizma i ugovolno-pravovaya bor'ba s nim // Gosudarstvo i pravo. – 2002. – № 6. – S. 35–39.
7. Chernyadyeva N. A. Amerikanskaya regional'naya (OAG) i natsional'naya (SSHA) modeli bor'by s mezhdunarodnym terrorizmom // Mezhdunarodnoye ugovolnoye pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya. – 2016. – № 1. – S. 26–29.
8. Chernyadyeva N. A. Prichineniye ushcherba i pravovoy status zhertvy v mezhdunarodnykh antiterroristicheskikh soglasheniyakh sistemy OON / Pyatyy Permskiy kongress uchonykh-yuristov (g. Perm', 24–25 oktyabrya 2014 g.) : izbrannyye materialy / отв. red. V. G. Golubtsov, O. A. Kuznetsova. – Moskva: ООО «Izdatel'stvo “Statut”», 2015. – S. 123–129.
9. Bogmatsera E. V., Zhesterov P. V., Glazkova L. V., Maltsev V. A. Problems of defining the concept of “terrorism” // Opcion. – 2018. – Т. 34. – № 85. – S. 1618–1627.
10. Global Anti-terrorism law and Policy / ed. by Victor V. Ramraj, Michael Hor and Kent Roach. – Cambridge University Press, 2005. DOI: 10.1017 / CBO9780511493874.