

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Чернядьева Н.А.

НОРМОТВОРЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН В АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

***Аннотация.** Предметом исследования в настоящей статье является нормотворческая функция Совета Безопасности ООН в сфере международной безопасности и противодействия терроризму и перспективы ее развития. В работе анализируются пределы компетенции данного органа. Одним из выводов работы стал тезис, что антитеррористические резолюции СБ обладают правотворческим потенциалом, могут создавать новые, обязательные для всех государств правила в сфере международной безопасности, борьбы с терроризмом, предотвращения новых террористических атак. Автор предлагает несколько правил, которые установили бы более конкретные рамки правотворческой функции СБ в сфере противодействия терроризму. Исследование основано на анализе норм международного права в части создания правовой основы международной системы безопасности и практики применения этих норм. Основными выводами исследования являются следующие положения: Во-первых, выделен ряд актуальных проблем, которые напрямую касаются возможности создания антитеррористических норм СБ (ограниченность числа государств, допущенных к процессу нормотворчества; недоговорной характер принятия резолюций; потенциальная возможность противоречия обязательной силы решений СБ с общепризнанным и фундаментальным принципом государственного суверенитета). Во-вторых, предложены правила, которые способны установить более конкретные рамки правотворческой функции СБ (они должны быть посвящены решению проблем, представляющих опасность для всего мирового сообщества; они должны касаться решения безотлагательных вопросов, требующих срочного принятия мер; не должны вступать в противоречие с уже действующими международными соглашениями).*

***Ключевые слова:** Международный терроризм, Совет Безопасности ООН, международные преступления, международные соглашения, международная безопасность, антитеррористическое право, резолюция, мировое сообщество, ООН, правотворчество.*

***Abstract:** The subject of this research is the rulemaking function of the UN Security Council in the area of international security and counterterrorism, as well as prospects for its development. The author analyzes the limits of the competency of this institution. One of the conclusions of this work is the thesis that the antiterrorism resolutions of the Security Council possess law-making potential, and can create new rules that would be mandatory for all countries in the area of international security, fight against terrorism, and prevention of new terrorist acts. The author proposes few rules that could set more specific framework for the rulemaking function*

of the Security Council in the sphere of counterterrorism. This research highlights a number of relevant problems that directly affect the ability to create antiterrorism norms by the Security Council: the limited number of states allowed in the process of rulemaking; unilateral character of resolution passing; potential contradiction between the mandatory force of the decisions made by the Security Council with the general and fundamental principle of state sovereignty.
Keywords: Antiterrorism law, international security, international agreements, international crime, UN Security Council, international terrorism, resolution, international community, UN, lawmaking.

Необходимость совершенствования антитеррористического законодательства очевидна. Также очевидно и то, что сделать это с помощью современного конвенционного механизма затруднительно. Практика принятия и вступления в силу таких документов демонстрирует нам трудности этого способа формирования международного права. Практически все международные соглашения принимались в ответ на совершенные теракты. При этом уровень ратификаций их до событий 11 сентября 2001 г. был очень низким. Так, на момент нападения на башни-близнецы в Нью-Йорке действовало 12 антитеррористических конвенций, причем только две страны (Великобритания и Ботсвана) были участниками всех этих актов. На конец 2003 года таких государств числилось уже 35, а на середину 2014 г. в среднем каждое антитеррористическое соглашение подписало 176 держав.

Кроме того, договорной путь предполагает создание собственного национального уголовного законодательства, которое призвано стать реальным и эффективным орудием борьбы с терроризмом. Это, помимо дополнительных временных затрат, создает сложности, связанные с общим совершенствованием внутреннего законодательства.

Еще одним фактором, отягчающим эффективность договорного механизма, является его целевая составляющая. Традиционно международным соглашениям присуща кон-

статирующая функция. Как уже отмечалось, все соглашения принимаются для криминализации терактов и наказания лиц, виновных в их совершении. Конвенции очень слабо приспособлены для профилактики терроризма и борьбы с его причинами и условиями. Узость технико-юридических возможностей международного договора, длительный и не всегда успешный путь принятия нового соглашения препятствуют эффективной и своевременной реакции международного сообщества на новые вызовы терроризма.

Таким образом, ограничение международно-правового регулирования исключительно конвенционным механизмом влечет за собой угрозу статичности, негибкости международно-правовой базы и, как следствие, неактуальность и отсталость международной правовой нормы в регулировании общественных отношений. Конечно, это не умаляет ценности универсальных конвенциональных норм, не означает, что работа по созданию системы международных договоров должна стать чем-то второстепенным, неактуальным. Скорее, это говорит о необходимости дополнения существующей системы источников международного публичного права дополнительными регулятивными элементами, о конкретизации их механизма действия.

Одним из таких источников, не достаточно активно используемых, но обладающих большим нормотворческим потенциалом, являются резолюции Совета Безопасности ООН

(далее – СБ). В отличие от многосторонних договоров, составление которых, как правило, требует много времени и присоединение к которым не обязательно для государства, резолюции СБ, принятые в соответствии с главой VII Устава ООН юридически обязательны для всех членом ООН, вступают в силу автоматически и немедленно, юридически составляют часть международно-правовой базы.

В целом, за весь период антитеррористической борьбы, СБ не создал официальной дефиниции, не внес теоретическую ясность в этот вопрос. В резолюциях достаточно часто встречается смешение близких по содержанию и по форме явлений: национальной освободительной борьбы, военных действий и терроризма.

В связи этим возникает вопрос о дальнейшей роли Совета Безопасности ООН в создании норм международного антитеррористического права. По мнению С. Уорд на современном этапе СБ демонстрирует ведущую роль в формировании права безопасности в системе ООН; полное и эффективное осуществление антитеррористических резолюций СБ потенциально способствует достижению международного мира и правопорядка. [13, 293] Можно ли согласиться с этой точкой зрения? Какова реальная роль СБ в формировании универсального права безопасности?

Вопрос о праве СБ участвовать в создании международного антитеррористического права напрямую связан с пределами компетенции данного органа. Необходимо выяснить, имеет ли право СБ создавать обязательные для исполнения всеми государствами правила в части борьбы с терроризмом?

По мнению Г. В. Игнатенко решения СБ, как правило, ограничиваются правоприменительными вопросами, но в антитеррористические резолюции 2001-2005 г.г. включены формулировки нормативного характера.[3, 151]

Дж. Аби-Сааб, Дж. Стромсет писали, что правотворческий характер актов СБ возможен в случаях, если они направлены не против какого-либо конкретного инцидента, жизненной ситуации, а против достаточно масштабной, глобальной угрозы, затрагивающей интересы всего международного сообщества в целом. [6, 41] Такой вывод исследователи делают на основании анализа ст. 39 Устава ООН, в которой сказано, что Совет Безопасности определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает о том, какие меры следует предпринять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Думается, что нельзя согласиться с подобным подходом. Оценка существующих мировых угроз с точки зрения их глобальности / локальности может носить субъективный, спекулятивный характер. Динамичное развитие нашего социума и мировой политической системы неизбежно влечет расширение круга угроз и необходимость быстрого реагирования на них со стороны международных структур. Любое проявление конфликтной ситуации, даже не военного характера, может потенциально быть частным случаем масштабной, мировой проблемы, требующей урегулирования со стороны компетентного универсального органа. Как писал М.З. Шкундин, выстраивать иерархию мировых угроз контрпродуктивно.[4, 81] Поэтому, представляется, все резолюции СБ, вынесенные как по конкретным вопросам, так и по глобальной проблеме, имеют одинаковый нормативно-правовой статус.

Отметим, что еще в январе 1992 г. председательствовавшая в СБ Великобритания, от имени всех членом СБ, сделала заявление, в котором указала, что современное состояние мира и безопасности зависит не только от отсутствия войны и военных конфликтов, но

и от иных невоенных источников нестабильности в экономической, социальной, гуманитарной и экологических областях, которые превратились в самостоятельные угрозы миру и безопасности.[1]

К.А. Бекашев считает резолюции СБ юридически обязательными для всех государств. По мнению ученого такой вывод следует из анализа ст. ст. 25, 48 Устава ООН.[2, 428] Представляется, что данная точка зрения наиболее обоснована. Исходя из роли СБ в системе органов, обеспечивающих глобальную безопасность и поддержание мира, нелогично дифференцировать его решения по признаку значимости, сферы действия, масштабности рассматриваемых вопросов. Любая проблема миропорядка, попавшая в поле зрения СБ и ставшая предметом обсуждения на его заседаниях, уже становится в ряд важнейших для государств системы Объединенных Наций и, соответственно, решение по ней должно иметь общеобязательную силу для всех участников этой организации. Схожую позицию занимает К. Томушат, который утверждает, что СБ не ограничивается в своих действиях в отношении конкретных ситуаций угрозы миру, он уполномочен принимать общее правило, запрещающее или ограничивающее определенные виды деятельности, если они ставят под удар международный мир, независимо от того, кем они могут осуществлены.[12, 344-345]

Таким образом, антитеррористические резолюции СБ обладают правотворческим потенциалом, могут создавать новые, обязательные для всех государств правила в сфере международной безопасности, борьбы с терроризмом, предотвращения новых террористических атак. В связи с этим можно отметить несколько актуальных проблем, которые обсуждаются на межгосударственном уровне и напрямую касаются возможности создания правовых норм СБ.

Во-первых, все большее недовольство вызывает ограниченность числа государств, допущенных к процессу нормотворчества. Так, например, представитель Намибии, при обсуждении окончательного варианта резолюции 1540, посвященной вопросам борьбы с оружием массового поражения, заявил, что «...действительно, существуют пробелы в многосторонних правовых договорах, которые должны быть ликвидированы. Однако эти пробелы должны быть заполнены с помощью механизма многосторонних переговоров, а не несбалансированными и избирательными мерами Совета, представляющими собой только мнения тех государств, которые их (меры) разрабатывали».[7, 323] Аналогичной точки зрения придерживается и, например, Иран, который подчеркивает, что закрепленная в Уставе ООН обязанность Совета по поддержанию мира и безопасности не означает передачи полномочия глобальной законодательной инициативы за все остальные государства без их участия.[9]

Современная структура СБ, включающая 15 государств, из которых пять постоянных членов, обладающих правом вето, означает возможность устанавливать общие правила, которые будут юридически обязывать все 193 государства – члена ООН. Премьер-министр Турции Реджеп Тайип Эрдоган такую систему назвал несправедливой, а правила, по которым принятие любых решений зависит от блокировки (неблокировки) с помощью вето пяти постоянных членов, он приравнял к «угнетению».[5]

Во-вторых, можно отметить недоговорной характер принятия решений, который не предполагает выработки компромиссных, устраивающих всех участников процесса, формулировок и механизмов их реализации. Этот аспект влияет на возможность фактического соблюдения резолюций СБ государствами.

Невозможность реализации из-за специфики национальной правовой системы и государственного механизма создает опасность обесценивания юридической обязательности акта СБ, порождает негативную тенденцию мотивированного и обоснованного неисполнения предписания. Например, Сирия, при обсуждении проекта резолюции 1373 увидела в нем возможность «селективного обвинения в терроризме», что повлияло на ее решение при голосовании.[10, 158]

В-третьих, обязательная сила решений СБ может вступать в противоречие с общепризнанным и фундаментальным принципом государственного суверенитета. Так, государства, которые не присоединились к каким-либо международным договорам, тем не менее становятся обязанными, наряду с государствами-участниками, принимать соответствующие меры по исполнению требований резолюций СБ, принятыми для более полной реализации положений международного соглашения. Т.о. сила резолюций СБ, как актов действующих в отношении всех государств системы ООН, может во много раз превосходить силу международного договора, число участников которого ограничено волеизъявлениями подписавших и присоединившихся стран. В качестве примера подобной ситуации можно привести статистику ратификаций конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999г.: до событий 11 сентября 2001 г. ее подписали лишь 28 государств, а после выхода резолюций 1368 и 1373, обязывающих государства присоединиться к данной конвенции, за осень 2001 г. состоялось еще 89 процедур подписания.[8]

Другой пример, показывающий трудности государственного согласия с требованиями резолюций СБ показывает Куба, которая ратифицировала конвенцию о борьбе с ядерным терроризмом лишь в 2009г. Она отрицательно

отнеслась к возложенным на нее обязательствам по контролю и мониторингу оружия массового поражения, предусмотренным резолюцией СБ 1540 (2004), посчитав, что эти международно-правовые обязательства ей навязаны.[7, 323]

В качестве контраргумента всем изложенным доводам противников укрепления правотворческой компетенции СБ можно сослаться на ст. ст. 24, 25 Устава ООН, в которых установлены правила, согласно которым все государства соглашаются, что: 1. СБ действует от их имени; 2. государства обязаны подчиняться решениям СБ. Таким образом, вступая в ООН, государства признают высшую юрисдикционную власть СБ и возможность этого органа принимать решения за них. Тем не менее, необходимо заметить, что жесткое следование этому формально-правовому, допускающему максимально широкое толкование, правилу может создать почву для неблагоприятного международного политико-правового климата, препятствовать эффективному государственному сотрудничеству, породить напряженность и конфликтность. Чтобы не допустить этого СБ должен действовать, как это сказано в п. 2 ст. 24 Устава ООН, в соответствии с Целями и Принципами Объединенных Наций. Именно это положение правовым образом ограничивает возможности Совета по принятию решений, нарушающих сложившееся мировые правила политико-правовой игры. СБ, являясь одним из наиболее влиятельных политических и правотворческих органов, не может исключаться из процесса создания общеобязательных международных норм в части обеспечения мировой безопасности в целом и терроризма в частности.

Представляется, что можно предложить несколько правил, которые установили бы более конкретные рамки правотворческой

функции СБ. В первую очередь, акты СБ должны быть посвящены решению проблем, представляющих опасность (потенциально или реально) для всего мирового сообщества. Это условие вытекает из природы резолюций СБ – обязательных для всех членов ООН, не требующих индивидуальных государственных волеизъявлений для вступления в силу.

Во-вторых, акты СБ должны касаться решения безотлагательных вопросов, требующих срочного принятия мер. Это требование связано с внедоговорным путем формирования содержания правил в рамках резолюций СБ.

В-третьих, акты СБ не должны вступать в противоречие с уже действующими международными соглашениями. При соблюдении первых двух правил резолюции Совета должны быть направлены на ликвидацию

пробелов, выявленных в конвенционном материале. В таком случае будут маловероятны ситуации возникновения конфликта правовых норм, их коллизий и правовой путаницы в международно-правовой базе.

Наконец, в части создания антитеррористической правовой базы резолюции СБ могут ликвидировать пробелы отраслевых договоров, в которых лишь эскизно установлен состав преступления терроризм. По существующей практике государства самостоятельно определяют конструкцию терроризма, без четких юридических границ, определенных международным сообществом. Задача СБ может быть в том числе и в определении наиболее общих, родовых признаков терроризма, формировании генеральной линии его идентификации.

Библиография:

1. Записка Председателя Совета Безопасности. S/23500. 31 January 1992. // [Электронный ресурс] URL: <http://www.un.org/en/documents/> (Дата обращения 12.07.2014)
2. Международное право Учебник под ред. Ануфриевой Л.П., Бекашева К.А., Моисеева Е.Г., Устинова В.В.-М., «Проспект». – 2011. – 1002 с.
3. Международное право Учебник под ред. Игнатенко Г.В., Тиунова О.В. – М., Норма. – 2010. – 787 с.
4. Шкундин М. З. Теория международных отношений в условиях глобализации // *Мировая политика в условиях кризиса Учебное пособие* Под ред. Кортунова С.В. – М. – 2010. – С.63-83.
5. Эрдоган призвал к смене Совбеза ООН // [Электронный ресурс] URL: <http://wordyou.ru/v-mire/erdogan-prizval-k-smene-sovbeza-oon.html> (Дата обращения 12.06.2014)
6. Abi-Saab G. The Proper Role of International Law in Combating Terrorism. // *Chinese Journal of International Law*. – 2002. – N 1. – P. 305-314.
7. Masahiko A. Security Council Resolution 1540 to Combat WMD Terrorism. Effectiveness and Legitimacy in International Legislation // *Journal of Conflict & Security Law*. – 2009. – Vol. 13. No. 3. – P. 303–332.
8. Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General. Status of Treaties // URL [Электронный ресурс]: <https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx> (Дата обращения 15.06.2014).
9. S/PV.4950. Security Council. Fifty-ninth year. 4950th meeting. Thursday, 22 April 2004. Agenda: Non-proliferation of weapons of mass destruction. // [Электронный ресурс] URL: [un.org/ar/sc/reper-toire/2004...mass destruction.pdf](http://un.org/ar/sc/reper-toire/2004...mass%20destruction.pdf) (Дата обращения 12.07.2014)
10. Saul B. Definition of «Terrorism» in the UN Security Council. in the UN Security Council: 1985–2004 // *Chinese Journal of International Law*. – 2005. – Vol. 4, N 1. – P. 141–166.
11. Stromseth J. The Security Council's Counter-Terrorism Role: Continuity and Innovation // *American Society of International Law*. – 2003. – P. 41-45.
12. Tomuschat C. Obligations Arising for States without or against their Will// 241 *Recueil Des Cours (RDC)*. – № 197. (1993 IV). – P. 344-345.

13. Ward C. A. Building Capacity To Combat International Terrorism: The Role Of The United Nations Security Council // *Journal of Conflict and Security Law*. – 2003. – Vol. 8. – N 2. – P. 289–305.

References (transliterated):

1. Shkundin M. Z. Teoriya mezhdunarodnykh otnoshenii v usloviyakh globalizatsii // *Mirovaya politika v usloviyakh krizisa Uchebnoe posobie* Pod red. Kortunova S.V. – М . – 2010. – S.63-83.
2. Abi-Saab G. The Proper Role of International Law in Combating Terrorism. // *Chinese Journal of International Law*. – 2002. – N 1. – R. 305-314.
3. Masahiko A. Security Council Resolution 1540 to Combat WMD Terrorism. Effectiveness and Legitimacy in International Legislation // *Journal of Conflict & Security Law*. – 2009. – Vol. 13. No. 3. – R. 303–332.
4. Saul B. Definition of «Terrorism» in the UN Security Council. in the UN Security Council: 1985–2004 // *Chinese Journal of International Law*. – 2005. – Vol. 4, N 1. – R. 141–166.
5. Stromseth J. The Security Council's Counter-Terrorism Role: Continuity and Innovation // *American Society of International Law*. – 2003. – R. 41-45.
6. Tomuschat C. Obligations Arising for States without or against their Will// *241 Recueil Des Cours (RDC)*. – № 197. (1993 IV). – R. 344-345.
7. Ward C. A. Building Capacity To Combat International Terrorism: The Role Of The United Nations Security Council // *Journal of Conflict and Security Law*. – 2003. –Vol. 8. – N 2. – P. 289–305.