

Информация для цитирования:

Пузырева Ю. В. Международно-правовое регулирование военно-силового подхода к борьбе с терроризмом на универсальном и региональном уровне (на примере ООН и СНГ) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2025. Вып. 3(69). С. 461–481. DOI: 10.17072/1995-4190-2025-69-461-481.

Puzyreva Yu. V. Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie voenno-silovogo podkhoda k bor'be s terrorizmom na universal'nom i regional'nym urovne (na primere OON i SNG) [International Legal Regulation of the Military-Force Approach to the Fight Against Terrorism at the Universal and Regional Levels (taking the examples of the UN and the CIS)]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2025. Issue 3(69). Pp. 461–481. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2025-69-461-481.

УДК 341.1/8

DOI: 10.17072/1995-4190-2025-69-461-481

Международно-правовое регулирование военно-силового подхода к борьбе с терроризмом на универсальном и региональном уровне (на примере ООН и СНГ)

Ю. В. Пузырева

Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя

E-mail: yuliya_dugina@mail.ru

Статья поступила в редакцию 07.05.2025

Введение: международный терроризм является современной глобальной угрозой, противодействие которой требует объединения усилий государств в рамках многоаспектного антитеррористического сотрудничества, включающего правоохранительную и военно-силовую компоненту. На универсальном уровне под эгидой ООН отсутствует единое понимание относительно закрепления правового режима, регламентирующего применение государствами военных сил и средств реагирования на террористические угрозы. Как следствие, наблюдается поэтапное оформление так называемого политического режима «войны с терроризмом». Однако на региональном уровне под эгидой СНГ оформлено международно-правовое регулирование военно-силового противодействия террористическим угрозам посредством легитимного применения военных сил и средств в рамках специального правового режима «контртеррористической операции» (КТО), имеющего существенные отличия от традиционного режима применения вооруженных сил и «войны с терроризмом». **Цели:** выявление и сопоставление подходов государств на универсальном уровне (ООН) и на региональном уровне (СНГ) к международно-правовому регулированию военно-силового противодействия терроризму; обоснование потребности в разработке на универсальном уровне международно-правовых основ режима КТО. **Методы:** общенаучные и частнонаучные методы познания. **Результаты:** выявлены пробелы в регламентации режима КТО на универсальном уровне, исследованы апробированные модели поведения государств в так называемой «войне с терроризмом» с определением проблем применения положений международного гуманитарного и антитеррористического права. Изучены международно-

© Пузырева Ю. В., 2025



Данная работа распространяется по лицензии CC BY 4.0. Чтобы просмотреть копию этой лицензии, посетите <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

правовые и организационные основы регулирования режима КТО в рамках СНГ и сформулированы перспективы развития концепции военно-силовой борьбы с терроризмом. **Выводы:** в современных реалиях реализацию военно-силового подхода государства к борьбе с терроризмом эффективнее всегоести в рамках комплексной и многокомпонентной деятельности, обеспечивающей правовым режимом КТО, который позволяет сочетать в себе правоохранительные и военные задачи, стоящие перед государствами. Режим КТО прошел апробацию и доказал свою эффективность в рамках антитеррористического сотрудничества государств – членов СНГ.

Ключевые слова: терроризм; военно-силовая борьба с терроризмом; война с терроризмом; незаконные комбатанты; контртеррористическая операция; военно-полицейская операция; Организация Объединенных Наций; Содружество Независимых Государств; ООН; СНГ

International Legal Regulation of the Military-Force Approach to the Fight Against Terrorism at the Universal and Regional Levels (taking the examples of the UN and the CIS)

Yu. V. Puzyreva

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after V. Y. Kikot

E-mail: yuliya_dugina@mail.ru

Received 07 May 2025

Introduction: international terrorism is a modern global threat that requires joint efforts of states to counter it, these undertaken within the framework of multi-aspect anti-terrorist cooperation, including law enforcement and military-force components. At the universal level, under the auspices of the United Nations (UN), there is no common understanding regarding the establishment of a legal regime governing the use of military forces and means by states to respond to terrorist threats. As a result, there has been gradually formed the so-called political regime of the 'war on terrorism'. Meanwhile, at the regional level, under the auspices of the Commonwealth of Independent States (CIS), there has been formalized international legal regulation that governs military-force counteraction to terrorist threats through the legitimate use of military forces and means within the framework of a special legal regime of the 'counter-terrorism operation' (hereinafter referred to as the CTO), which has significant differences from the traditional regime of the use of armed forces and the 'war on terrorism'. **Purpose:** to identify and compare approaches of states at the universal (UN) and regional (CIS) levels to the international legal regulation of military-force counteraction to terrorism; to substantiate the need to develop international legal foundations for the CTO regime at the universal level. **Methods:** general scientific and specific scientific methods. **Results:** gaps in the regulation of the CTO regime at the universal level were identified; tested models of state behavior in the so-called 'war on terrorism' were studied, with problems revealed in applying the provisions of international humanitarian and anti-terrorist law. The international legal and organizational foundations for regulating the CTO regime within the CIS were studied; prospects for the development of the concept of military-force counteraction to terrorism were formulated. **Conclusions:** in modern realities, the military-force approach of states to the fight against terrorism is most effectively implemented within the framework of comprehensive and multicomponent activities under the legal regime of the CTO, which allows combining law enforcement and military tasks facing the states. The CTO regime has been tested and has proven its effectiveness within the framework of anti-terrorist cooperation of the CIS member states.

Keywords: terrorism; military-force fight against terrorism; war on terrorism; illegal combatants; counter-terrorism operation; military-police operation; United Nations; Commonwealth of Independent States

Введение

В современном мире перед человечеством стоит ряд важнейших угроз, одной из которых является терроризм, сохраняющий свой разрушительный потенциал и представляющий серьезную угрозу для международного мира, безопасности, а также стабильности государств и регионов¹. В начале XXI века появилась тенденция глобализации терроризма, расширились пространства для совершения террористических атак, включая сферу информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ)², идеология терроризма получила повсеместное и широкое распространение, в том числе в мировом информационном поле³, значительно усложнились способы и методы совершения террористических актов, что привело к увеличению статистики жертв терроризма и масштаба разрушений инфраструктуры.

Так, например, согласно данным, представленным на сайте Глобального индекса терроризма в 2024 году⁴, число смертей, вызванных терроризмом, увеличилось на 22 % (до 8,352 атак), что является самым высоким показателем с 2017 года. Эпицентр совершения террористических атак переместился с Ближнего Востока в Африку – в район Центрального Сахеля, на данный регион приходится более половины всех жертв террористических атак. Есть и положительная тенденция: число террористических атак в мире уменьшилось на 22 % (до 3,350 атак), а также сократилось до 50 число стран, сообщивших о террористических нападениях. Однако из этого следует, что воздействие терроризма становится всё более концентрированным: на десять стран приходится 87 % всех смертей, связанных с терроризмом.

Среди тенденций также следует отметить активное применение при нападениях отдельными террористическими группировками, особенно со стороны ИГИЛ*, «Боко Харам»*, беспилотных летательных аппаратов, использование средств GPS, ИКТ, в том числе Интернета, террористами и их сторонниками в целях совершения, подстрекательства, найма, финансирования и планирования террористических актов. Негативным фактором является существенный рост количества террористических нападений (более 90 %) и смертей среди населения (более 98 %) в зонах ведения боевых действий, что подчеркивает

тесную связь между вооруженным конфликтом и терроризмом⁵.

В этой связи государства всё чаще стали привлекать для проведения контртеррористической операции (далее – КТО) и иных силовых мероприятий по борьбе с терроризмом не только полицейские структуры, но и вооруженные силы государств, что вполне оправданно с точки зрения объективной необходимости. Нет сомнений в том, что подобные операции необходимы как для обеспечения национальной безопасности каждого государства, так и для предотвращения перерастания конкретной террористической угрозы в угрозу международному миру и безопасности. В доктрине международного права и практике стала развиваться концепция «военного-силового противодействия терроризму» [17].

Однако отсутствие специального международно-правового режима борьбы с терроризмом в рамках КТО с привлечением правоохранительных и военных сил государств к проведению таких операций порождает ряд вопросов по отнесению борьбы с терроризмом либо к деятельности по поддержанию законности и правопорядка, либо к военной деятельности [6, с. 116]. Такое разграничение имеет теоретическую и практическую значимость, например, в аспекте постановки вопроса о наличии юрисдикции у того или иного международного судебного органа для рассмотрения дел в случае нарушений конкретным государством своих обязательств по международному праву прав человека (далее – МППЧ), международному гуманитарному праву (далее – МГП) при проведении КТО. Не менее важным представляется определение норм и принципов, применимых к антитеррористическим операциям в свете их военно-силового характера. В первую очередь речь идет об МГП, МППЧ, международном уголовном праве.

Необходимо отметить, что в большинстве своем вопросы борьбы с терроризмом наиболее полно урегулированы в национальных юрисдикциях в рамках разработанных правовых режимов. На уровне отдельных международных региональных организаций также выработаны правовые концепции противодействия терроризму с учетом квалификации данного противоправного действия не просто как транснационального преступления, а как деяния, угрожающего международному миру и безопасности. В частности, речь идет о таких организациях, как

¹ Совместная позиция Региональной антитеррористической структуры ШОС, Антитеррористического центра государств – участников СНГ и Секретариата ОДКБ по вопросам противодействия терроризму и экстремизму от 16 февраля 2022 г. // ОДКБ. URL: odkb-csto.org/documents/accepted-docs/sov mestnaya-pozitsiya-regionalnoy-antiterroristicheskoy-shos-antiterroristicheskogo-tsentr/#loaded.

² 8th Review of the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy (A/RES/77/298). UN Documents on Cybersecurity and New Technologies // UN Counter-Terrorism Centre (UNCCT). URL: <https://www.un.org/counterterrorism/cct/programme-projects/cybersecurity>.

³ Terrorists use social media for radicalization, recruitment, funding, planning and execution of terror activities // INTERPOL. URL: <https://www.interpol.int/Crimes/Terrorism/Analysing-social-media>.

⁴ Global Terrorism Index 2024. Report // Global Terrorism Index. URL: <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>.

⁵ Global Terrorism Index 2024. Report // Global Terrorism Index. URL: <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>.

Европейский союз, Африканский союз, НАТО, ШОС и ряде значимых международных организаций, созданных на постсоветском пространстве – это Организация Договора о коллективной безопасности, СНГ. Отметим, что подходы и модели борьбы с терроризмом и международным терроризмом у всех организаций разные.

В статье будет исследован опыт СНГ в контексте борьбы с терроризмом в рамках КТО и при проведении совместных антитеррористических учений и операций компетентными органами государств – участников Содружества¹. Выбор для изучения СНГ неслучаен. За прошедшие годы Содружество состоялось как уникальная и не имеющая аналогов организация, чьи достижения высоко оцениваются на уровне ООН².

Государства – члены Содружества с озабоченностью отмечают, что в мире сохраняются серьезные очаги нестабильности с тенденцией к расширению их географии и интенсивности. Пожалуй, самой главной угрозой безопасности региона является сложная ситуация у границ СНГ, сопредельных с Афганистаном, связанная с эскалацией напряженности в северных районах страны и возможностью ее распространения на территории государств Центральной Азии.

В 2023 году на одной из встреч министров иностранных дел Китая, России, Пакистана и Ирана по Афганистану была подчеркнута опасность сложившейся внутренней ситуации в данном государстве, связанной с терроризмом, поскольку все базирующиеся на территории Афганистана террористические группировки продолжают представлять серьезную угрозу региональной и глобальной безопасности³.

Таким образом, в связи с возросшей напряженностью военно-политической обстановки на границах государств – членов СНГ, а также по причине сохраняющейся высокой террористической активности ряда группировок, базирующихся на территории Афганистана, исследование военно-силовых аспектов борьбы с терроризмом в рамках разработанных региональных правовых основ и сформированных институциональных структур Содружества представляется актуальным и перспективным.

¹ Совместные антитеррористические учения компетентных органов государств – участников СНГ // Антитеррористический центр государств – участников СНГ. URL:<https://www.cisatc.org/132>.

² 30 лет назад СНГ получило статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН // Интернет-портал СНГ. URL: <https://e-cis.info/news/566/117883/>.

³ Самаркандская Декларация четвертой встречи министров иностранных дел соседних с Афганистаном государств от 14 апреля 2023 г. // Министерство иностранных дел Российской Федерации. URL:https://mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/1863617/.

⁴ См.: Treaties Database, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). URL: https://sherloc.unodc.org/cld/v3/sherloc/treaties/search.jspx#?mv=treaties&c=%7B%22filters%22:%5B%7B%22fieldName%22:%22treaty.type_s1%22,%22value%22:%22International%22%7D,%7B%22fieldName%22:%22treaty.topics.topic_s%22,%22value%22:%22Terrorism%22%7D%5D,%22match%22:%22%22,%22startAt%22:20,%22sortings%22:%22%22%22%7D.

⁵ См., например: Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма 2005 г., Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г.

Международно-правовой подход ООН и СНГ к определению терроризма, пониманию его правовой природы и противодействию

Сравнительно-правовое исследование универсальных подходов к войне с терроризмом и региональных основ проведения КТО под эгидой СНГ следует начать с изучения ключевых дефиниций, имеющих отношение к данной актуальной теме. В первую очередь необходимо акцентировать внимание на изучении вопроса о юридической квалификации категории «терроризм» как противоправного деяния, борьба с которым лежит в основе совершаемых принудительных, уголовно-правовых и силовых действий со стороны компетентных органов тех или иных государств.

Организация Объединенных Наций. Современная международно-правовая база борьбы с терроризмом достаточно обширно сформирована на универсальном уровне и включает в себя 19 международно-правовых соглашений⁴, на основе которых криминализированы многие разновидности терроризма, начиная с безопасности авиации и заканчивая физической ядерной безопасностью. Эти договоры являются значимыми универсальными основами антитеррористического сотрудничества государств, отсылки к которым предусмотрены во многих региональных международно-правовых актах по борьбе с терроризмом⁵.

Несмотря на значительное число принятых под эгидой ООН универсальных антитеррористических соглашений и договоренностей, государствам так и не удалось выработать единые подходы к определению элементов состава преступления «терроризм». Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 года, является, пожалуй, единственной из упомянутых конвенций, согласно которой считается преступным финансирование какого-либо деяния, представляющего собой преступление согласно сфере применения одного из «секторальных договоров» ООН по борьбе с терроризмом, а также «любого другого деяния, направленного на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданина лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое

телесное повреждение, 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» (ст. 2)¹. По мнению ученых, в данном определении содержится общее понимание ключевых признаков терроризма, однако на этом единство подходов завершается и начинаются разнотечения [7; 11; 12]. Так, например, при поддержке ряда западных государств выработана и повсеместно внедряется доктрина «государственного терроризма», позволяющая легитимизировать вмешательства во внутренние дела государств в нарушение императивных принципов международного права под предлогом того, что то или иное государство с их точки зрения оказывает материально-техническую и финансовую помощь террористам [1, с. 47–48]. При этом согласно противоположной позиции терроризм и непосредственно террористические преступления могут совершаться только частными субъектами вне связи с государством [11, с. 42]. В подтверждение такому подходу приходит доктрина и практика международного уголовного права, согласно которым терроризм пока не встал в один ряд с традиционными международными преступлениями, как преступление агрессии, геноцид, военные преступления или преступления против человечности, совершаемыми от имени государства его высшими должностными лицами. На сегодняшний день терроризм входит в мандат лишь одного гибридного органа международной уголовной юстиции – Специального суда по Сьерра-Леоне (ст. 3 Устава Специального суда по Сьерра-Леоне от 16 января 2001 г.)². Гибридный характер данного судебного органа предполагает применение не только норм международного права, но и норм национального права, поэтому и здесь решение правовых вопросов может быть осуществлено в отсутствие единого международно-правового определения терроризма.

В части дефинитивного похода к анализу понятия терроризма также не выработано единой позиции. По мнению некоторых ученых, большой необходимости в исчерпывающем определении терроризма в современном международном праве нет, так как основные вопросы сотрудничества государств в борьбе против терроризма «покрываются» существующими «секторальными» соглашениями и проблема стоит не так остро, чтобы оправдывать усилия по согласованию определения [13, р. 32–34].

Проект Всеобъемлющей конвенции о международном терроризме, предложенный Индией еще в 1996 году, так и не был принят, несмотря на периодические призывы к этому со стороны различных государств³. Противоречивые дискуссии ведутся касательно сферы применения будущего договора. Так, проблематичным является вопрос о возможности использования конвенции в отношении действий вооруженных сил государства во время столкновений с негосударственными акторами, участвующими в вооруженной борьбе за самоопределение. Неразрешенной проблемой остается установление критериев различия террористических действий и проявления права наций и народов на самоопределение, выражющегося посредством борьбы. Актуальным и важным является определение «международного терроризма» или вопрос выработки критериев, позволяющих квалифицировать факт так называемой «международности» террористической деятельности. Актуальным и требующим разрешения разногласий является вопрос о государственном финансировании терроризма [11, с. 296–305; 12, с. 174–183].

Однако, несмотря на отсутствие полного и детального определения терроризма, принятого мировым сообществом, в настоящее время среди государств имеется схожесть позиций по ключевым элементам данного преступного деяния и связанным с ним противоправным уголовно наказуемым актам, что подтверждается развитием многостороннего антитеррористического сотрудничества под эгидой ООН, международного регионального сотрудничества под эгидой соответствующих организаций, а также взаимодействия на двустороннем уровне. При этом задача по выработке и закреплению универсальной дефиниции понятия «терроризм» не исчезает из повестки дня ООН.

Содружество Независимых Государств. Современный терроризм наряду с такими вызовами, как экстремизм и сепаратизм, непосредственно угрожает интересам государств – участников СНГ, что обуславливает выработку целенаправленной практико-ориентированной антитеррористической политики государств на постсоветском пространстве. Бессспорно, лидирующая роль в формировании универсальной контртеррористической повестки принадлежит ООН. Последовательная и конструктивная позиция государств СНГ в отношении ООН закреплена в принятом в 2023 году Заявлении глав государств СНГ о международных отношениях в многополярном мире⁴.

Международно-правовые основы для реализации сотрудничества по борьбе с терроризмом под эгидой СНГ носят комплексный характер. В первую очередь необходимо отметить самый первый

¹ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 дек. 1999 г., ст. 2, Приложение.

² The RSCSL Agreement and Statute // Residual Special Court for Sierra Leone. URL: <https://rscsl.org/the-rscsl/documents/>.

³ Fight against International Terrorism Impeded by Stalemate on Comprehensive Convention, Sixth Committee Hears as Seventy-Third Session Begins, GA/L/3566, October 2018 // General Assembly. Sixth Committee. URL: <https://press.un.org/en/2018/gal3566.doc.htm>.

⁴ Заявление глав государств – участников Содружества Независимых Государств о международных отношениях в многополярном мире от 13 окт. 2023 г. // Офиц. сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/supplement/6023>.

контртеррористический договор, направленный на обеспечение авиационной безопасности в связи с незаконными актами преступного вмешательства, – Соглашение о сотрудничестве по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства от 26 мая 1995 г.¹ Следующим договором, в котором «международный терроризм» и «захват заложников» определены как организованная преступность, борьба с которой требует взаимодействия компетентных органов государств – участников СНГ, явилось Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с преступностью от 25 ноября 1998 г.² Однако самым главным соглашением по борьбе с терроризмом, выступившим первым специальным тематическим договором СНГ, закрепившим дефиницию «терроризм», стал Договор о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом, принятый 4 июня 1999 г.³ (далее – Договор СНГ 1999 г.) в связи с ростом террористической активности на постсоветском пространстве. Дефиниция понятия «терроризм», признанного противоправным преступным деянием, представлена в статье 1 анализируемого договора и имеет в некотором роде объемную конструкцию.

Во-первых, необходимо отметить целевой компонент терроризма в закрепленном определении, отражающий общепринятые международно-правовые подходы, выраженные, как правило, в трех вариантах: нарушениях общественной безопасности, оказании воздействия на принятие органами власти решений, устрашении населения. Кроме того, среди дефинитивных характеристик закреплена направленность терроризма на причинение ущерба и создание опасности гибели людей [11, с. 13–17; 13, pp. 32–34].

Во-вторых, терроризмом, согласно договору, признается ряд противоправных деяний, представленных в статье 1, а также деяния, «подпадающие под понятие террористических в соответствии с национальным законодательством Сторон, а также иными общепризнанными международно-правовыми актами, направленными на борьбу с терроризмом».

¹ Соглашение о сотрудничестве по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства от 26 мая 1995 г. // Интернет-портал СНГ. URL: <http://old.e-cis.info/page.php?id=21645>.

² Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с преступностью от 25 нояб. 1998 г. // Интернет-портал СНГ. URL: <http://old.e-cis.info/page.php?id=21492&ysclid=lzvx1bp5k8230459651>.

³ Договор о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 г. // Антитеррористический центр государств – участников СНГ. URL: <https://www.cisatc.org/1289/9115/135/9126/9128/275>.

⁴ МПА СНГ принимает модельные законодательные акты и рекомендации, при создании которых учитывается опыт парламентов стран Содружества и международных парламентских организаций. См.: Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 14 апреля 2005 г. Дополнено Постановлением МПА СНГ от 25 нояб. 2008 г. № 31-21 // Межпарламентская Ассамблея государств – членов СНГ. URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/515.pdf>.

⁵ В настоящее время утратил силу.

⁶ Так, в 2004 г. приняты новая редакция Модельного закона «О борьбе с терроризмом» и поправки к ней. Также приняты модельные законы «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территориях других государств» (2004 г.) и «О противодействии финансированию терроризма», изменения и дополнения в модельный УК для государств – участников СНГ по вопросам, касающимся борьбы с терроризмом, Рекомендации по унификации и гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом, в том числе и для государств – членов ОДКБ (2006 г.), а также новая редакция Модельного закона «О противодействии легализации (“отмыванию”) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (2008 г.).

Договор СНГ 1999 года закрепил базовые, апробированные в мировой практике направления сотрудничества на уровне регионального антитеррористического взаимодействия и институциональные формы для их реализации, установил определение терроризма ввиду отсутствия универсального правового подхода в данном вопросе и заложил основы международно-правового реагирования государств – участников договора на акты терроризма.

Анализируя соглашение, необходимо отметить и его недостатки: так, в Договоре СНГ 1999 года отсутствует как дефиниция понятия «международный терроризм», так и регламентация борьбы с данным преступным явлением. По мнению отдельных авторов, этот недостаток является существенным [11, с. 147–149].

Значимая роль в формировании правовых основ по борьбе с терроризмом принадлежит Межпарламентской Ассамблее СНГ (далее – МПА СНГ), разрабатывающей модельное законодательство СНГ⁴. Модельное законодательство по ряду аспектов идет на опережение, предлагая варианты разрешения таких сложных проблем, которые в государствах формулируются уже на протяжении нескольких лет (однако без предъявления приемлемых путей регулирования) [9, с. 49–50].

Первый Модельный закон «О борьбе с терроризмом» был принят в 1998 году⁵. Его достоинством явилось не только закрепление ключевых дефиниций, затрагивающих уголовно-правовую борьбу с терроризмом, но и введение таких правовых категорий, как «международный терроризм», КТО, «зона проведения КТО».

В последующем под эгидой МПА СНГ принимались различные значимые акты, регламентирующие те или иные аспекты борьбы с терроризмом⁶, что позволило сформировать к 2008 году развернутый, структурированный и взаимосогласованный комплекс норм, составляющих антитеррористическое модельное законодательство СНГ.

Значимое решение по обновлению правовых основ борьбы с терроризмом было реализовано в соответствии с Программой сотрудничества стран Содружества в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2008–2010 годы, позволившей проработать изменения Модельного закона «О борьбе с терроризмом» от 2004 года с учетом новых угроз и реалий. В результате в 2009 году была принята новая версия базового антитеррористического модельного закона с обновленным названием «О противодействии терроризму». Позже, в 2013 году, были разработаны важные для имплементации Комментарии к модельному антитеррористическому законодательству СНГ, а в 2015 году – Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия технологическому терроризму.

Указанные нормативные акты послужили основой развития национального антитеррористического законодательства государств – членов Содружества, что позволяет прийти к выводу о выработке единых подходов к формированию системы правового регулирования по противодействию терроризму на постсоветском пространстве.

Анализируя эволюцию развития модельного законодательства СНГ по борьбе с терроризмом, следует подчеркнуть, что если в 1999 году основой сотрудничества государств являлась такая деятельность, как *борьба*, то с принятием в 2009 году новой версии антитеррористического модельного закона акцент на сотрудничестве сместился в сторону *противодействия*.

В частности, согласно статье 3 «Основные понятия» Модельного закона СНГ 2009 года «противодействие терроризму – это сложная, комплексная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления:

– по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устраниению причин и условий, способствующих совершению актов терроризма (профилактика терроризма);

– выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию акта терроризма (борьба с терроризмом);

– минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма»¹.

Позиция МПА СНГ, выраженная в подходе и использовании понятия «противодействие терроризму», отражает итоги реформирования и совершенствования системы антитеррористической деятельности. В смысловом отношении термин «противодействие» шире, чем «борьба», так как противодействие чему-то, в данном случае террористи-

ческим угрозам, их источникам, возможно как в активных, в том числе силовых, наступательных, так и в пассивных и в несиловых (экономических, информационных, социальных, воспитательных, оперативных, идеологических, политических) формах. Поэтому использование понятия «противодействие» – это выбор потенциально успешной, эффективной конттеррористической концепции в рамках Содружества.

Благодаря такому широкому подходу под эгидой СНГ осуществляется как *борьба с терроризмом* в его классическом понимании, реализуемая посредством выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования актов терроризма или преступлений террористического характера (уголовно-правовая и оперативная компонента), так и ряд других действий органов власти, связанных с исключением самого терроризма как «идеологии насилия и практики воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанной с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий» (ст. 3 «Основные понятия» Модельного закона СНГ 2009 г.).

В исследуемом Модельном законе также уделено внимание противодействию международной террористической деятельности, которая приобретает таковой характер, если осуществляется:

– террористом или террористической организацией на территории более чем одного государства (или наносит ущерб интересам более чем одного государства);

– гражданами одного государства в отношении граждан другого государства или на территории другого государства;

– за пределами территории государств, гражданами которых являются террорист и его жертва (ст. 3 «Основные понятия» Модельного закона СНГ 2009 г.).

Модельный закон «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств» 2001 года в статье 1 определяет, что *акт международного терроризма* – это террористическая акция, при осуществлении которой субъект ее совершения и объект посягательства принадлежат более чем одному государству. Данная дефиниция не обладает конструктивной четкостью по своему содержанию, однако из анализа данной нормы и положения Модельного закона СНГ 2009 года о международной террористской деятельности следуют ключевые признаки «международности» терроризма, который может проявляться в рамках всех элементов состава преступления.

¹ Модельный закон «О противодействии терроризму». Принят на 33-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (Постановление № 33-18 от 3 дек. 2009 г.) // Антитеррористический центр государств – участников СНГ. URL: <https://www.cisatc.org/1289/9115/135/9126/9129/249>.

Комплексный анализ модельного антитеррористического законодательства СНГ позволяет прийти к выводу о том, что уголовно-правовой составляющей терроризма и связанных с ним деяний уделено минимальное внимание в первых базовых статьях и положениях. Большая же часть статьи носит преимущественно практический характер и решает задачи по обеспечению эффективного взаимодействия государственных органов между собой в рамках комплексной и плановой деятельности по противодействию терроризму. В первую очередь речь идет о таком направлении противодействия, как обезвреживание террористов, обеспечение безопасности физических и юридических лиц, а также минимизация последствий акта терроризма. Успешно реализовать эти задачи возможно при проведении КТО.

Вопросы толкования и правового регулирования военно-силовой борьбы с терроризмом под эгидой ООН и СНГ

Значимым актуальным вопросом, который не нашел к настоящему времени единого универсального толкования и решения, является выработанный и поддерживаемый большинством государств и международных организаций военно-силовой подход к борьбе с современным терроризмом, при котором легитимно и обоснованно использовать военные средства и методы для защиты своей внутренней и внешней безопасности в случаях террористических атак и нападений.

Современные тенденции таковы, что террористическая идеология объединяет единомышленников в группы, которые со временем начинают преходить некоторые государства как по влиянию на международной арене, так и по боевому потенциалу. Соответственно, и методы борьбы с террористическими группами и организациями становятся всё более жесткими. Как справедливо отмечает Т. Ферро, «в ситуации террористической угрозы государства и международные организации, вне всяких сомнений, имеют законное право и обязанность предпринимать ответные действия в целях обеспечения собственной безопасности, а в случае государств – и безопасности всех тех, кто относится к их юрисдикции, а также для восстановления и поддержания международного мира и безопасности» [14, с. 133].

Таким образом, всё возрастающая военизированность террористических организаций и усложняющийся уровень угроз, которые они представляют для безопасности, побуждают государства привлекать к борьбе с терроризмом не только компетентные правоохранительные структуры, но и государственные вооруженные силы¹.

В данном контексте возникает актуальный для международно-правового регулирования вопрос: можно ли отнести такие операции к категории военных действий, военной деятельности государства (*military activities*) или же они относятся к деятельности государства по обеспечению соблюдения законодательства, законности и правопорядка (*law enforcement activity*)? Разрешение этого вопроса будет напрямую влиять на выбор правовых стандартов и применимое в дальнейшем право, регулирующее конкретную ситуацию борьбы с терроризмом.

Военная деятельность государства. Для того чтобы детально разобраться в содержании того, что именно может включать в себя военная деятельность и могут ли КТО подпадать под ее определение, необходимо обратиться к толкованию данного термина. В соответствии с базовым правилом толкования терминов, содержащихся в международных договорах, и на основании статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года термины должны толковаться в соответствии с обычным значением используемых слов в контексте. Согласно словарному значению «военная деятельность» – это деятельность вооруженных сил государства².

Однако если ограничить анализ подобным определением, на практике могут возникнуть ситуации, в которых государства используют вооруженные силы явно не по назначению, как, например, для борьбы с особо опасными видами преступности, включая террористические преступления.

Для более полного анализа вопроса рассмотрим спор между Филиппинами и Китаем о Южно-Китайском море, в котором международному судебному органу пришлось толковать термин «военная деятельность» в контексте Конвенции по морскому праву 1982 года (далее – Конвенция 1982 г.) с учетом закрепленных в статье 298 оговорок. В частности, пункт 1 (b) статьи 298 Конвенции 1982 года предусматривает, что государство может по желанию исключить из-под юрисдикции органов, уполномоченных разрешать споры по Конвенции 1982 года с участием этого государства, споры, касающиеся военной деятельности (*military activities*).

¹ Так, например, на Ближнем Востоке, в Южной и Юго-Восточной Азии, странах Сахеля, бассейне озера Чад и Восточной Африке были приняты различные контртеррористические меры и проведены соответствующие операции, осуществлением которых среди прочих компетентных органов занимались вооруженные силы государств, действовавшие как самостоятельно, так и в рамках коалиций или под эгидой международных организаций и использовавшие военные средства и методы для борьбы с местными негосударственными вооруженными группами. С 2012 г. США провели десятки целенаправленных специальных военных контртеррористических операций против предполагаемых террористов в Пакистане, Йемене, Сомали, Ливии.

² Военный энциклопедический словарь / Министерство обороны Российской Федерации. URL: <https://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/list.htm>.

Подобные же оговорки можно встретить в декларациях государств о признании обязательной юрисдикции Международного суда ООН в соответствии со статьей 36 (2) его Статута, которая не ограничивает оговорки, которые могут сделать государства, какими-либо категориями¹. В частности, оговорка, исключающая из-под юрисдикции Международного суда ООН военную деятельность (*military activities*), содержится в декларации по статье 36 (2) Статута суда, сделанной Правительством Греции².

В контексте статьи представляется интересным изучение спора между Филиппинами и Китаем о Южно-Китайском море, разрешенного в 2016 году арбитражем *ad hoc*. Регион Южно-Китайского моря является спорной территорией между государствами, ввиду чего в регионе периодически происходят конфликты и столкновения. В ряде действий Китая в Южно-Китайском море, квалифицируемых Филиппинами в качестве нарушающих обязательства Китая, была постройка искусственных островов и гражданской инфраструктуры силами китайской армии, а также конфронтация (*stand-off*) между военными и невоенными судами двух государств, при наличии которой не было сделано ни одного выстрела.

Анализируя эти две ситуации, арбитраж установил, что привлечение вооруженных сил государства не является основным критерием при квалификации тех или иных действий как «военной деятельности». Так, строительные работы, произведенные в регионе армией Китая, не были признаны относящимися к «военной деятельности». Во время строительства гражданской инфраструктуры китайские власти неоднократно подчеркивали мирную, невоенную природу такой деятельности. Трибунал, принимая во внимание природу рассматриваемых действий, а также утверждения против собственного интереса (*statements against interest*), сделанные Правительством Китая, пришел к выводу, что строительные работы не подпадают под действие оговорки о военной деятельности³.

Однако в отношении конфронтации между военными и невоенными судами Филиппин и Китая арбитраж *ad hoc* пришел к противоположному выводу. Ситуация, при которой «военные и военизированные суда двух государств располагаются друг напротив друга», демонстрируя боевую готовность, явилась, по мнению арбитража, «типично военной

ситуацией» (*quintessentially military*), даже с учетом того, что сторонами не было сделано ни одного выстрела. Таким образом, арбитраж *ad hoc* констатировал, что конфронтация в Южно-Китайском море подпадала под определение «военная деятельность» и как таковая была исключена из-под юрисдикции арбитража посредством сделанной Китаем оговорки по статье 298 (1) (b).

Охарактеризованная арбитражем ситуация является лишь примером военной деятельности, но никак не универсальным определением. Из дела о Южно-Китайском море следует, что природа и характер анализируемых действий превалируют над обычным значением термина «военные действия», то есть столкновение государственных сил с негосударственными акторами без конкретных отягчающих условий и обстоятельств автоматически не может быть признано военной деятельностью.

Поскольку терроризм и связанные с ним террористические преступления являются уголовно наказуемой и преследуемой по закону противоправной деятельностью, момент привлечения к проведению КТО военного контингента государств не переводит автоматически данный режим в военную плоскость с квалификацией «вооруженный конфликт». В противном случае таковым необходимо считать любую ситуацию, при которой специализированные воинские формирования привлекаются для борьбы с преступностью, будь то в рамках борьбы с наркотрафиком, в операциях по борьбе с пиратством, освобождению заложников.

В подтверждение следует привести цитату из пункта 2 статьи 19 Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом 1977 года: «Действия вооруженных сил во время вооруженного конфликта, как эти термины понимаются в международном гуманитарном праве, которые регулируются этим правом, не регулируются настоящей Конвенцией, как не регулируются ею и действия, предпринимаемые вооруженными силами государства в целях осуществления их официальных функций, поскольку они регулируются другими нормами международного права»⁴.

Из данного положения следует значимый вывод: если вооруженные силы государства привлекаются в целях осуществления их официальных функций, положения так называемого антитеррористического права⁵ не действуют, вступают в силу принципы и нормы МГП, поскольку речь будет идти о военной

¹ Статут Международного суда ООН от 26 июня 1945 г. URL: <https://www.un.org/ru/icj/statut.shtml>.

² См.: текст действующей декларации Греческой Республики, сделанной в соответствии со ст. 36 (2) Статута Международного суда ООН. Коллекция договоров ООН. URL: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=I-4&chapter=1&clang=_en#EndDec.

³ South China Sea (Philippines v. China). PCA Case № 2013-19, Award, 2016. Para. 938.

⁴ Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом. Принята Резолюцией 52/164 Генеральной Ассамблеи от 16 дек. 1997 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bombing.shtml.

⁵ Учитывая, что вопрос о сформированности международного антитеррористического права как самостоятельной отрасли международного права является дискуссионным, в статье данный термин использован для характеристики системы принципов и норм, регулирующих отношения субъектов международного права по борьбе с терроризмом, в том числе в связи с реализацией особого правового режима борьбы с терроризмом – контртеррористической операции.

деятельности государства. Однако привлечение армейских подразделений для реализации режима КТО имеет узкую целевую направленность – ликвидация острой кризисной ситуации, снижение уровня террористической угрозы, которая ввиду ее серьезности не всегда может быть нейтрализована другими органами, кроме вооруженных сил. В таких обстоятельствах вооруженные силы государства отнюдь не выполняют свои официальные функции.

Однако в отдельных случаях внутригосударственная контртеррористическая деятельность действительно может приобретать военный характер и переходить в ситуацию вооруженного конфликта, как правило, немежнационального характера¹. В таких условиях режим КТО трансформируется в режим военного положения в какой-либо части территории конкретного государства.

Дискуссионным, но концептуально важным с точки зрения толкования и выработки правил квалификации вопросом является проведение КТО в рамках борьбы с международным терроризмом, которую согласно антитеррористическим резолюциям Совета Безопасности ООН² принято считать самообороной – коллективной или индивидуальной – и, следовательно, однозначно признавать военной деятельностью в прямом смысле этого слова с выходом на введение в действие принципов и норм МГП. В научной литературе эта деятельность зачастую определяется как «война с терроризмом», правовые основы которой были заложены Советом Безопасности ООН в 2001 году после известных террористических событий. Однако при этом остается однозначно не разрешимым вопрос в части квалификации разовых ситуаций привлечения государством своих вооруженных сил для борьбы с проявлениями актов терроризма в рамках юрисдикций третьих государств: такая деятельность будет считаться военной или правоохранительной, какие международные обязательства будут иметь место у компетентных органов государства при реализации антитеррористических задач? Наиболее актуальные и сложные вопросы, связанные с данной тематикой, будут рассмотрены в следующем разделе статьи.

Таким образом, на практике не следует исключать ситуации признания со стороны государства перехода КТО в статус военной деятельности. Переход антитеррористического противостояния между государственными силами и террористическими организациями на уровень вооруженного конфликта определяет правовую необходимость вступления в силу принципов и норм МГП, регламентирующих правила ведения военных действий. При такой трансформации положения антитеррористического права, рассчитанные на период мирного времени, перестают действовать.

В рамках российской доктрины международного права является существенным и важным четкое разграничение и обособление действия принципов и норм МГП от принципов и норм международного антитеррористического права, постепенное формирование которого должно являться одной из перспективных ключевых задач прогрессивного развития международного права в целом. Не представляется возможным признать комплекс международных антитеррористических норм составной частью МГП. Данные направления являются самостоятельными и отличными друг от друга по источникам, специальным принципам, а также целям и задачам. В этой связи необходимо дифференцировать режимы военных действий, в рамках которых ведется борьба с международным терроризмом, и элементы военно-силовой борьбы с терроризмом в период мирного времени.

Следует отметить, что научные точки зрения о возможности регулирования КТО правовыми предписаниями МГП преобладают среди ученых ангlosаксонской правовой системы, в которой нет четко выраженного отраслевого подхода к праву и допустима возможность применения норм одной отрасли для регулирования схожих вопросов в рамках другой отрасли [11, с. 323–324]. Как представляется, такая модель правоприменения недопустима в сфере международной безопасности, особенно в части защиты прав человека³. Алгоритм действий и решений, принимаемых как самостоятельно государствами, так и от имени международных организаций в рамках борьбы с терроризмом, должен быть четко регламентированным и носить

¹ The applicability of IHL to terrorism and counterterrorism, Report, October 2015 // International Committee of the Red Cross. URL: <https://www.icrc.org/en/document/applicability-ihl-terrorism-and-counterterrorism?ysclid=lxvrlgw5d559117266>.

² Как, например, Резолюции Совета Безопасности ООН 1368 (2001), 1373 (2001), 2249 (2015) и др.

³ Определение того, когда МГП начинает действовать, имеет большое значение для обеспечения его применения, прежде всего в том, что касается судебного преследования лиц, подозреваемых в нарушениях МГП. Необходимым предварительным условием для обвинения кого-либо в совершении военного преступления или для заявления об универсальной юрисдикции, как это указано в четырех Женевских конвенциях 1949 г., является характеристика ситуации, в которой имели место эти нарушения, как вооруженного конфликта и, следовательно, определение того, что МГП применимо. Террор, терроризирование гражданского населения и иные составы, связанные с террористическими актами и действиями, входят в понятие «военные преступления» и являются посудными не только национальным судам, но и органам международной уголовной юстиции. В то время как совершение террористических преступлений в мирное время порождает абсолютно иные последствия в рамках преследования и уголовного наказания лиц, причастных к их совершению. К тому же перечень террористических деяний, входящих в блок «военных преступлений», значителен уже в сравнении с перечнем всех вариантов проявления террористических деяний, выступающих самостоятельными преступлениями.

договорный характер, сформулированный желательно в рамках специализированного универсального международного договора, каковым потенциально может стать Всеобъемлющая конвенция о международном терроризме.

Деятельность государства по обеспечению соблюдения законодательства, законности и правопорядка. Реализуя задачи борьбы с терроризмом, непременно следует помнить о ее правоохранительной составляющей. Благодаря совместной работе правоохранительных органов государств под эгидой Интерпола наложены механизмы обмена разведданными и превентивной оперативной информацией о транснациональных террористических сетях, что позволяет своевременно выявлять и пресекать террористские акты и арестовывать подозреваемых. По каналам Интерпола происходит обмен биометрическими данными физических лиц, что играет значимую роль в рамках идентификации иностранных боевиков-террористов и предотвращения пересечения ими границ, также организован процесс обмена информацией о комплексных действиях между военными и полицией по борьбе с терроризмом.

Значима роль Интерпола в борьбе против террористических атак с использованием материалов CBRNE¹, которая реализуется посредством обмена информацией и анализа разведданных, наращивания потенциала и обучения, а также оперативной поддержкой². Механизмы предотвращения и реагирования на такие виды террористических атак координируются определенными органами государств, включая полицию, таможню, пограничные службы, вооруженные силы, разведывательные службы и управление окружающей средой. Следует отметить, что эта деятельность поддерживает Резолюцию 1540 (2004) Совета Безопасности ООН, которая признает пограничный контроль и усилия правоохранительных органов центральными в противодействии распространению химического, биологического и ядерного оружия и неправомерному использованию его негосударственными субъектами.

Под эгидой Интерпола проводятся правоохранительные операции по пресечению финансирования терроризма³, реализуется ряд проектов по оказанию поддержки странам в проведении контртеррористических мероприятий и наращивании потенциала их компетентных правоохранительных органов и силовых структур, привлекаемых для проведения КТО⁴, формируются базы данных с информацией об иностранных террористах-боевиках, которые используют правоохранительные органы государств

в своих КТО⁵. Интерпол, взаимодействуя с Контртеррористическим центром ООН (UNCCT), оказывает оперативную, следственную и аналитическую помощь государствам в реализации контртеррористических стратегий, направленных на борьбу с использованием террористами новых технологий⁶.

Приведенные примеры сотрудничества государств в рамках Интерпола подчеркивают масштаб правоохранительного аспекта противодействия терроризму и наглядно характеризуют борьбу с терроризмом как деятельность компетентных органов государств по обеспечению соблюдения законодательства, законности и правопорядка.

В этой связи следует подчеркнуть, что если речь не идет о переходе ситуации противоборства между государственными силами и террористическими организациями в степень вооруженного конфликта, то КТО следует признавать только деятельность по обеспечению соблюдения законодательства и правопорядка. В пользу такого похода можно привести довод, заключающийся в том, что с формальной точки зрения во всех государствах так или иначе действует законодательство, запрещающее акты терроризма и предусматривающее борьбу с терроризмом в рамках комплексной деятельности правоохранительных и силовых структур. В этой связи КТО, направленная на предотвращение или пресечение террористического акта, может считаться деятельностью по реализации и обеспечению соблюдения антитеррористического законодательства.

Таким образом, в современных реалиях борьбу с терроризмом в приоритете вести в рамках комплексной и многокомпонентной деятельности, реализуемой правовым режимом КТО, который позволяет сочетать в себе правоохранительные и военные задачи, стоящие перед государством в контексте обеспечения его внутренней и внешней безопасности, поддержания законности и правопорядка, а также содержит гарантии защиты прав человека [6, с. 124–125]. В отдельных случаях с учетом степени угроз, исходящих от террористических организаций, борьбу с терроризмом допустимо квалифицировать как «военную деятельность».

В рамках СНГ сформирована четкая позиция об условиях и основаниях применения вооруженных сил государств для борьбы с терроризмом. Ключевым правовым актом, регламентирующим данный вопрос, является модельное Наставление по международному гуманитарному праву для Содружества Независимых Государств (далее – Наставление

¹ CBRNE materials – chemical, biological, radiological, nuclear and explosives.

² INTERPOL and UN launch initiative on CBRNE terror threats // INTERPOL. URL: <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-and-UN-launch-initiative-on-CBRNE-terror-threats>.

³ Tracing terrorist finances // INTERPOL. URL: <https://www.interpol.int/Crimes/Terrorism/Tracing-terrorist-finances>.

⁴ Counter-terrorism projects // INTERPOL. URL: <https://www.interpol.int/Crimes/Terrorism/Counter-terrorism-projects>.

⁵ Preventing terrorist travel // INTERPOL. URL: <https://www.interpol.int/Crimes/Terrorism/Preventing-terrorist-travel>.

⁶ Project CT-Tech // INTERPOL. URL: <https://www.interpol.int/Crimes/Terrorism/Counter-terrorism-projects/Project-CT-Tech>.

2018 г.) от 29 ноября 2018 г.¹ В статье 1 документа отмечено, что Наставление «направлено на совершенствование сотрудничества в военно-политической области, в том числе через развитие отношений с международными организациями и государствами, связанных с соблюдением норм международного и гуманитарного права в период вооруженных конфликтов и при применении государственных вооруженных формирований в мирное время в государствах – участниках СНГ».

Исходя из анализа указанного положения следует отметить, что в рамках государственных территорий и юрисдикций государств Содружества допустимо применение государственных вооруженных формирований как в военное, так и в мирное время. Далее по тексту отмечено, что в контексте военного времени речь идет о вооруженных конфликтах немеждународного характера и международных вооруженных конфликтах. В свою очередь *под применением войск (сил) в мирное время* понимается выполнение войсками (силами) в соответствии с национальным законодательством задач в мирное время, когда ситуация не может быть квалифицирована как вооруженный конфликт, например, осуществление мероприятий по противодействию терроризму и насильственному экстремизму (ст. 2). Таким образом, мероприятия по противодействию терроризму подразумевают привлечение государственного вооружения, военной и специальной техники в мирное время.

В исследуемом правовом предписании Наставления заложена концепция, рассмотренная в данном разделе статьи, о том, что не всегда ситуации применения вооруженной силы государства могут быть квалифицированы как «военная деятельность» и иметь отношение к прямым и непосредственным задачам, официальным функциям, возлагаемым на вооруженные силы государств. Ситуация применения войск (сил) в мирное время в рамках Содружества согласно Наставлению входит в комплекс мероприятий по противодействию терроризму и обеспечению режима КТО.

¹ Постановление Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 29 нояб. 2018 г. № 48-6 «О модельном Наставлении по международному гуманитарному праву для Содружества Независимых Государств» // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. URL: <https://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=6043>.

² Сирийская операция 2015–2017 // Большая российская энциклопедия. URL: <https://bigenc.ru/c/siriiskaia-operatsiia-2015-2017-fa3d47>

³ Президент Сирийской Арабской Республики Башар Асад, действуя в соответствии со ст. 6 договора «О дружбе и сотрудничестве между СССР и Сирийской Арабской Республикой» от 8 окт. 1980 г. и Соглашением между Министерством обороны Российской Федерации и Министерством обороны Сирийской Арабской Республики о военном сотрудничестве от 7 июля 1994 г., обратился к Российской Федерации с официальной просьбой об оказании военной помощи. В результате 26 авг. 2015 г. между Российской Федерацией и Сирийской Арабской Республикой было заключено Соглашение о размещении по просьбе Правительства Сирии авиаагруппы Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Сирии бессрочно на аэродроме Хмеймим. 30 сент. 2015 г. Совет Федерации Российской Федерации, в соответствии со ст. 102 «г», ст. 106 «г» Конституции Российской Федерации 1993 г., одобрил запрос Президента России В. В. Путина на применение Вооруженных сил Российской Федерации за пределами Российской Федерации – на территории Сирийской Арабской Республики. При этом речь шла о привлечении военно-воздушных сил для оказания поддержки сухопутным войскам Сирии с воздуха, без проведения наземной операции. Таким образом, действия России в Сирии и вокруг сирийской проблемы строго регламентированы международным правом и отечественным законодательством.

* Запрещенная в Российской Федерации международная террористическая организация.

Военно-силовая борьба с терроризмом и «война терроризмом»: универсальные международно-правовые подходы к толкованию, основам реализации и применимому праву

К настоящему времени под эгидой ООН не выработано единых международно-правовых подходов к регулированию КТО как в части понятия, содержания, так и в части основ реализации. В данном контексте необходимо выделить два типа проводимых операций, которые, имея единую суть и цели, отличаются по своему правовому регулированию. Речь идет о внутригосударственных контртеррористических мероприятиях и операциях, проводимых в рамках борьбы с международным терроризмом силами одних государств на территориях третьих государств или в рамках своих же государственных юрисдикций.

Внутригосударственный режим КТО регламентирован нормами внутреннего права конкретного государства, в то время как регулирование проведения антитеррористических операций на территории другого государства, бесспорно, нуждается в формировании единых международно-правовых регуляторных основ. Здесь сложилась достаточно разрозненная практика, но при этом сформировано понимание о многокомпонентности таких операций с точки зрения привлекаемых сил и средств. При этом военно-силовая борьба с терроризмом определена далеко не как деятельность государства в мирное время.

Первая модель борьбы с международным терроризмом представлена примером международно-правового сотрудничества в борьбе с ИГИЛ* между Сирийской Арабской Республикой и Российской Федерацией². Данное антитеррористическое сотрудничество, основанное на императивных принципах международного права, положениях Устава ООН 1945 года и двусторонних договорах между государствами, привело к успешным результатам в рамках борьбы с терроризмом в регионе³. Пример российско-сирийских отношений в контексте борьбы с международным терроризмом, сопряженной с ситуацией внутреннего вооруженного конфликта,

наглядно демонстрирует вариант легитимно-правового алгоритма сотрудничества государств в данной сфере [2, с. 374–375]. В данном аспекте представляется неоднозначным и дискуссионным вопрос присутствия на территории Сирии вооруженной коалиции западных государств, возглавляемых США для борьбы с ИГИЛ* и открыто поддерживющей оппозиционные силы Сирии¹. По мнению некоторых исследователей, таким основанием является Резолюция Совета Безопасности ООН 2249 от 20 ноября 2015 г., положения которой содержат призыв к «государствам-членам, которые имеют для этого возможность, принять все необходимые меры в соответствии с международным правом, <...> международным правом прав человека, беженским и гуманитарным правом <...> удвоить и координировать свои усилия по предотвращению и пресечению террористических актов, совершаемых конкретно ИГИЛ*, также известным как ДАИШ*, а также другими террористическими организациями»². Как отмечают ученые, призыв к членам ООН принять «все необходимые меры» допустимо рассматривать в контексте концепции самообороны, используемой большинством государств для оправдания своих операций по противодействию ИГИЛ*, в том числе когда речь идет о коалиционных действиях³. Однако с правовой точки зрения при толковании текста указанной Резолюции необходимо отметить, что термин «самооборона» ни разу не употреблен. В этой связи критическая оценка данной Резолюции связана с мнением, что она фактически не санкционирует какие-либо действия против ИГИЛ* и не обеспечивает правовой основы для применения силы против ИГИЛ* ни в Сирии, ни в Ираке, поскольку решение не было принято в соответствии с главой VII Устава ООН 1945 года. Кроме того, в Резолюции не используется формула «действуя в соответствии с главой VII», которая обычно применяется для обозначения того, что Совет Безопасности намерен предпринять обязательные для исполнения действия, и, наконец, Совет Безопасности должен решить или санкционировать действия, а не призвать к ним⁴.

Вместе с тем факт наличия на территории Сирии одновременно вооруженных сил нескольких государств, присутствующих на основании международного договора (как Россия) и по иным основаниям (как США), привел к формированию парадоксальной ситуации, когда военные ведомства иностранных государств заключают между собой договоренности⁵ о предотвращении инцидентов и обеспечении полетов авиации в ходе операций в Сирии по борьбе с ИГИЛ*.

Вторая модель борьбы с международным терроризмом. В международной антитеррористической практике имеются и иные наработанные механизмы борьбы с международным терроризмом силами одних государств на территориях третьих государств. Так, например, достаточно дискуссионными как с точки зрения доктрины международного права, так и с позиции правоприменения и толкования международных актов являются действия США и их союзников по борьбе с международным терроризмом, начатые в 2001 году под названием «война с терроризмом» (*Global War on Terrorism (GWOT)*), которая является по своей сути больше политическим, нежели правовым явлением. Данный вопрос нашел широкое освещение в научной литературе [3; 13; 15].

Детализируя ситуацию, необходимо отметить, что после террористических атак на США в 2001 году произошел настоящий перелом в парадигме построения внутригосударственной и международной системы обеспечения безопасности. США объявили о повсеместной «войне с терроризмом», Совет Безопасности ООН в рамках принятой Резолюции 1373 (2001) подтвердил право государств на самооборону в случае нападения со стороны международной террористической группировки [11, с. 290–295]. НАТО впервые с начала своего создания реализовала право на коллективную самооборону в соответствии со статьей 5 Североатлантического договора 1949 года. С того времени НАТО позиционирует «борьбу с терроризмом» как совокупность превентивных, оборонительных и наступательных мер, принимаемых для снижения уязвимости сил, отдельных лиц и имущества перед террористическими угрозами и/или актами, для реагирования на террористические акты⁶. И право на такую

¹ Сирийская альтернатива. Статья В. В. Путина, опубликованная в американской газете «Нью-Йорк Таймс» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19205>.

² Резолюция 2249 (2015), принятая Советом Безопасности на его 7565-м заседании 20 нояб. 2015 г. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/384/16/pdf/n1538416.pdf?token=afRvxANeSTrJIAcIoe&fe=true>.

³ “Legitimized Self-Defense” – Quo Vadis Security Council? URL: <https://www.ejiltalk.org/legitimized-self-defense-quo-vadis-security-council/>.

⁴ Akande D., Milanovic M. The Constructive Ambiguity of the Security Council’s ISIS Resolution // Blog of the European Journal of International Law. URL: <https://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/>.

⁵ Меморандум России и США об обеспечении безопасности полетов авиации в Сирии, подписанный военными ведомствами государств. Текст меморандума не был распространен. Документ регламентирует действия всех самолетов и беспилотников в воздушном пространстве Сирийской Арабской Республики и призван обеспечить безопасность полетов // Информационное агентство РИА новости. URL: <https://ria.ru/20170407/1491723348.html?ysclid=1z9wsa1iwv905460792>.

⁶ Military Committee Concept for Counter-terrorism (MC 0472/1 (Final)). 4 December 2015 MC 0472/1 (Military Decision). North Atlantic Treaty Organisation. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160817_160106mc0472-1-final.pdf.

* Запрещенная в Российской Федерации международная террористическая организация.

деятельность у Альянса было определено тем, что «слабые и несостоятельные государства позволяют террористическим организациям создавать зоны нестабильности вдоль границ НАТО»¹. Кроме того, США также определили свое право на экстерриториальное действие национальной стратегии по борьбе с терроризмом для достижения глобальных целей – остановить террористические нападения на США, их граждан, их интересы, а также друзей и союзников США во всем мире, что в конечном счете будет способствовать сохранению и продвижению фундаментальных демократических ценностей и образа жизни². В целом такая позиция связана с санкционированным Советом Безопасности ООН правом на самооборону – индивидуальную и коллективную, которая в настоящее время нашла поддержку у многих западных государств.

Актуальной проблемой, начиная с принятия Советом Безопасности ООН Резолюции 1373 (2001), является так и не разрешенный однозначно вопрос о параметрах обязательств государств в отношении ряда отраслей международного права при проведении «войны с терроризмом» в рамках самообороны. Так, в частности, в тексте анализируемой Резолюции не содержалось положений по данному важному и сложнейшему вопросу, что отдельными учеными характеризовалось как значимое упоминание [16].

Данный правовой пробел был частично устранен с принятием Советом Безопасности Резолюции 1456 (2003), закрепляющей, что «государства должны обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые для борьбы с терроризмом, соответствовали всем их обязательствам по международному праву, и должны принимать такие меры в соответствии с международным правом, в частности, международными нормами в области прав человека, беженского и гуманитарного права»³. Вместе с тем конкретики в части реализации определенных положений отраслей права установлено не было. Также не были предусмотрены параметры применения международного антитеррористического права, которые в аспекте борьбы не только с терроризмом как идеологией, но террористическими актами как преступными деяниями являются существенными базовыми положениями.

Указание в тексте Резолюции на применимость в борьбе с терроризмом норм МГП без каких-либо комментариев породило разнотечения в толковании и практике применения данного положения, что можно отследить на примере действий США в рамках борьбы с Аль-Каидой* и Талибаном. Как отметил в своем исследовании Э. Дж. Карсуэлл, «...в случае войны в Афганистане в 2001–2002 гг. коалиция под предводительством США участвовала в международном вооруженном конфликте с вооруженным крылом талибов, поскольку последние являлись вооруженными силами фактического правительства Афганистана на тот момент. По сути, военнослужащие вооруженных сил талибов должны были на законных основаниях считаться комбатантами и, будучи взяты в плен, военнопленными, обращение с которыми регулируется Третьей Женевской конвенцией... С другой стороны, члены Аль-Каиды*, сражавшиеся в этом международном вооруженном конфликте, не подпадали под юридическое определение комбатантов. Они не принадлежали ни к личному составу вооруженных сил Афганистана, ни к ополчению, принадлежащему государству и удовлетворяющему четырем определяющим критериям, указанным в статье 4 (A) (2) Третьей Женевской конвенции, поэтому с юридической точки зрения они были “гражданскими лицами”...» [5]. На практике, как известно, ситуация складывалась иначе: после 2001 года сотни лиц, причастных к терроризму, были задержаны и переведены в тюрьму США на военно-морской базе Гуантанамо без предъявления обвинений и без законных средств оспорить их задержания⁴. Администрация президента Дж. Буша утверждала, что США не обязаны предоставлять заключенным элементарную конституционную защиту, поскольку база находилась за пределами территории США. И также не обязана соблюдать в отношении задержанных лиц Женевские конвенции 1949 года в части обращения с участниками военных действий и гражданскими лицами, поскольку данные договоры не применимы к «незаконным комбатантам противника» [15, 18].

В данном контексте вызывает озабоченность разрозненность мнений ученых и практиков о статусе террористов, вовлеченных в вооруженный конфликт и выступающих одной из сторон такого

¹ NATO's military concept for defence against terrorism. International military staff. last updated: 19 aug. 2016. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm.

² A Military Primer to Terrorism in the Contemporary Operational Environment. US Army Training and Doctrine Command // Federation of American Scientists. URL: <https://irp.fas.org/threat/terrorism/sup5.pdf>.

³ Резолюция 1456 (2003), принятая Советом Безопасности на его 4688-м заседании 20 янв. 2003 г. // ООН. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n03/216/07/pdf/n0321607.pdf>.

⁴ Учреждение Гуантанамо стало центром мировой полемики по поводу предполагаемых нарушений законных прав заключенных в соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. и обвинений в пытках или жестоком обращении с задержанными со стороны властей США. Лагерь неоднократно осуждался международными правозащитными и гуманитарными организациями, включая Amnesty International, Human Rights Watch и Международным комитетом Красного Креста, а также Европейским союзом и Организацией американских государств (ОАГ), за предполагаемые нарушения прав человека, включая применение различных форм пыток во время допросов.

* Запрещенная в Российской Федерации международная террористическая организация.

конфликта. Как отмечает С. Ожеда, «ни одно из положений МГП не говорит о том, что негосударственные вооруженные группы, объявленные террористическими группировками мирового, регионального или национального масштаба, не могут считаться сторонами в вооруженном конфликте в том значении, в каком этот термин используется в МГП»¹. Если террористические организации признавать в широком смысле субъектом МГП, а в узком смысле – участником военных действий, то их необходимо считать, так сказать, негосударственными *комбатантами*, то есть сражающимися в рамках международного вооруженного конфликта или «другими организованными вооруженными группами» по смыслу статьи 1 Дополнительного протокола II 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года, что всё же неприемлемо.

Однако полноценно термин «участник вооруженного конфликта» к террористам применить не представляется возможным, поскольку изначально террорист – это лицо, умышленно и осознанно осуществляющее деятельность вне закона и не наделенное легитимными полномочиями на ведение военных действий и причинение смерти противнику – противоборствующей стороне. Террористическая деятельность преступна по своей сути, что породило различные толкования в части статуса преступников-террористов в вооруженном конфликте. Их предлагают квалифицировать в контексте следующих номинаций: «непrivilegierte Kämpfer», «neprivilegierte Partei», «nicht autorisierte Partei» и (или) не пользующийся защитой конвенций комбатант» [4, с. 53; 10; 18]. Справедливости ради следует подчеркнуть, что таких категорий в действующих источниках МГП нет. Кроме того, термин «комбатант» применим только к ситуациям международного вооруженного конфликта. Как отмечают исследователи, «в немеждународных конфликтах участники вооруженных выступлений должны сохранять статус гражданского населения и находиться под защитой четвертой Женевской конвенции» [4, с. 54–58].

Правовая неопределенность статуса террориста в любом из видов вооруженных конфликтов порождает ситуацию, при которой МГП как бы распространяется на данную категорию лиц, но в каких-то ограниченных и определенных конкретной ситуацией (и что немаловажно, позицией государств) положениях. Полный комплекс норм и принципов МГП применить к террористам и террористическим организациям в рамках именно «войны с терроризмом» не представляется возможным, что, по мнению ученых,

порождает необходимость применения «норм иных правовых комплексов» [10, с. 194].

Из представленных доводов следует, что на практике достаточно сложно и неоднозначно регулировать положениями МГП отношения в рамках вооруженного конфликта с участием нетрадиционных субъектов, к которым относятся в том числе и террористические организации. Представляется дискуссионной ситуация, когда террористы определяются как субъекты МГП в период активных военных действий, но при этом позже делаются оговорки о недопустимости применения к ним отдельных положений гуманитарного права ввиду преступного статуса таких участников, делающих их непrivilegiированной стороной в войне с терроризмом. Вероятно, поэтому в антитеррористических резолюциях Совета Безопасности ООН идет речь о применении не только МГП, но и норм МППЧ и беженского права. В части защиты прав террористов ученые и правозащитные организации сходятся во мнении, что для такой категории лиц защитные механизмы и предоставляемые гарантии в рамках реализации МППЧ шире, чем объем защиты согласно МГП [10, с. 253]. Аналогична ситуация и с так называемым беженским правом.

Таким образом, анализ сложившейся международной антитеррористической практики и выработанной доктрины позволяет прийти к выводу, что в случае войны с терроризмом посредством реализации государством права на самооборону, которую следует квалифицировать как прямую военную деятельность, использовать весь комплекс принципов и норм МГП в отношении террористов – негосударственной противоборствующей стороны – не представляется возможным². Сложность ситуации заключается в том, что антитеррористические резолюции Совета Безопасности не заложили основы для единого толкования и применения механизма самообороны в борьбе с терроризмом и порождаемых в дальнейшем отношений между противоборствующими, что способствовало формированию разрозненной и противоречивой практики по реализации МГП.

Как представляется, военно-силовая борьба с терроризмом нуждается в формировании специального антитеррористического режима, находящегося в рамках регламентации норм и принципов ряда отраслей международного права, действующих в мирное время, и МГП с оговоркой о востребованности и особенности применения также в мирное время при проведении КТО. В данной статье предлагается иначе взглянуть на положение о применимости МГП в борьбе с терроризмом. Как

¹ Global counter-terrorism must not overlook the rules of war. URL: <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2016/12/13/global-counter-terrorism-rules-war/>.

² МГП должно подлежать полной реализации в рамках действующих источников в случаях, если государство официально признает за международной антитеррористической операцией статус вооруженного конфликта с учетом масштабов, напряженности, количества жертв и разрушений, уровня вооруженности и согласованности действий внутри террористической группы. И при этом государство будет применять весь комплекс принципов и норм МГП без каких-либо выборочных исключений. К сожалению, начиная с 2001 г. такой практики не сложилось.

представляется, упоминание о реализации в рамках военно-силовой борьбы с терроризмом положений МГП в первую очередь должно иметь отношение к его отдельным специальным принципам – принципу гуманизма и принципу ограничения в выборе методов и средств ведения войны. Как было отмечено ранее, в современных условиях к обеспечению режима КТО кроме правоохранительных органов государств привлекаются также и войска (вооруженные силы). Поведение правоохранительных органов регламентировано значительным количеством правовых актов, имеющих отношение для сил по поддержанию правопорядка в части обращения с огнестрельным оружием, специальными средствами, физическими лицами при их задержании и др. Таким образом, правила, пределы и основания для действий силовых правоохранительных структур при введении в действие режима КТО нормативно определены как на национальном, так и на международном уровне. Остается неразрешенным вопрос об установлении таких же критериев для определения границ поведения представителей вооруженных сил, привлекаемых в мирное время для реализации режима КТО. По аналогии таким ориентиром должны стать отдельные принципы МГП в части применения определенных военных сил, средств и техники.

В настоящее время на региональном уровне под эгидой СНГ выработана положительная практика антитеррористического сотрудничества в рамках комплексного подхода к деятельности правоохранительных органов и вооруженных структур, реализуемая посредством особого правового режима КТО.

Международно-правовое регулирование режима контртеррористической операции под эгидой СНГ и перспективы развития концепции военно-силовой борьбы с терроризмом в свете современных вызовов и угроз

На региональном уровне в рамках СНГ выработаны правовые основы, регламентирующие борьбу с терроризмом в рамках КТО, – Модельный закон «О противодействии терроризму» 2009 года (далее – Модельный закон 2009 г.) и Наставление по международному гуманитарному праву для СНГ 2018 года (далее – Наставление 2018 г.). Согласно статье 2 Модельного закона 2009 года КТО представляет собой комплекс специальных, оперативно-боевых, воинских и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению акта терроризма, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических и юридических лиц, а также по минимизации последствий акта

терроризма¹. Анализируя определение, можно прийти к выводу, что КТО – это специфическая разновидность операций, проводимых в области противодействия терроризму, приобретающая в условиях террористической активности незаконных вооруженных формирований, объединений боевиков, бандгрупп значение необходимой, подчас приоритетной формы организации борьбы с терроризмом.

В логической связи с понятием «контртеррористическая операция» в статье 3 Модельного закона 2009 года предусмотрено понятие «зона проведения контртеррористической операции» как определенное пространство и конкретные объекты, на которых (в пределах которых) проводится данная операция. В статье 20 анализируемого Модельного закона определено, что в пределах такой зоны может вводиться правовой режим КТО, в рамках которого допустимо в порядке, предусмотренном законодательством государства, на период проведения КТО применять определенные меры и временные ограничения в отношении достаточно широкого перечня экономических, политических, культурных и иных прав и свобод физических и юридических лиц с целями пресечения и раскрытия акта терроризма, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства (ст. 20).

Представляет научный и практический интерес вопрос об обеспечении военно-силовой поддержки КТО на пространстве СНГ. Так, в соответствии со статьей 5 Модельного закона 2009 года регламентировано право применения вооруженных сил государства в целях:

«а) пресечения международной террористической деятельности за пределами территории государства;

б) пресечения актов терроризма во внутренних водах и в территориальном море государства, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе государства, а также для обеспечения безопасности национального морского судоходства;

в) пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения акта терроризма либо захваченных террористами;

г) участия в проведении контртеррористической операции»².

В Наставлении 2018 года также закреплено, что при противодействии терроризму вооруженные силы государства могут привлекаться для выполнения определенных боевых задач:

– пресечение полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами;

¹ Модельный закон СНГ «О противодействии терроризму». Принят на тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (Постановление № 33-18 от 3 дек. 2009 г.) // Антитеррористический центр государств – участников СНГ. URL: <https://www.cisatc.org/1289/135/154/249>.

² Модельный закон СНГ «О противодействии терроризму». Принят на 33-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 33-18 от 3 дек. 2009 г.) // Антитеррористический центр государств – участников СНГ. URL: <https://www.cisatc.org/1289/135/154/249>.

– пресечение террористических актов во внутренних водах и в территориальном море государства – участника СНГ, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе государства – участника СНГ, а также обеспечение безопасности морского судоходства;

– пресечение международной террористической деятельности за пределами территории государства – участника СНГ (если это предусмотрено национальным законодательством) (ч. 2 ст. 20).

Рассмотренные положения отражают общепризнанную тенденцию по привлечению к борьбе с терроризмом не только правоохранительных структур, но и силовых ведомств.

Как было отмечено, основания, пределы и ограничения в деятельности правоохранительных структур при выполнении ими возложенных задач и функций достаточно детально разработаны как на международном, так и на национальном уровне. Вместе с тем вопрос применения войск и сил в мирное время при проведении режима КТО, безусловно, нуждается в специальном детальном правовом урегулировании. Так, согласно части 2 статьи 5 Модельного закона 2009 года порядок и условия применения вооруженных сил государства в борьбе с терроризмом определяются общепризнанными принципами и нормами международного права и законодательством государства. Кроме того, согласно статье 3 Наставления 2018 года при проведении КТО органы исполнительной власти, войска (силы), органы обеспечения правопорядка и безопасности руководствуются нормами и принципами МГП, международного права в области прав человека и национального законодательства.

В отношении МППЧ в части 2 статьи 3 определено следующее: «как в случае вооруженного конфликта международного или немеждународного характера, так и при выполнении боевых задач в мирное время применение норм международного права прав человека может быть ограничено на основании соответствующих положений национального законодательства при безусловном соблюдении основных прав»¹.

Что касается МГП, то положениями Наставления 2018 года регламентированы следующие правила по его соблюдению и выполнению. Согласно статье 5 применение в условиях КТО военно-силовых структур должно осуществляться в строгом соответствии с нормами национального законодательства с учетом принципов МГП: правомерности, необходимости и соразмерности. Далее в тексте Наставления 2018 года приводятся нормы, раскрывающие данную системную концепцию принципов (ч. 5 ст. 20, ч. 7 ст. 20, ч. 12 ст. 20).

Основой обеспечения законности выполнения боевых задач является строгое соблюдение норм национального законодательства и международного права, а также установленных правил применения вооружения, военной и специальной техники (ч. 3 ст. 20 Наставления 2018 г.).

Таким образом, анализ правовых основ проведения КТО под эгидой СНГ в комплексном сочетании антитеррористической деятельности правоохранительных органов и военных структур позволил выявить специфику таких операций, обосновать их реализацию в состоянии мирного времени, несмотря на привлекаемый военный контингент, а также определить требования о соответствии такой деятельности положениям различных отраслей международного права, включая МГП, и национальному законодательству государств.

Для государств – членов СНГ весьма важным вопросом в борьбе с терроризмом является взаимодействие с компетентными органами иностранных государств в данной сфере. Антитеррористическое сотрудничество строится на основе двусторонних и многосторонних международных договоров, в том числе межведомственного характера (ч. 3 ст. 4 Модельного закона 2009 г.). Такая помощь может носить встречный характер, поскольку в рамках СНГ в соответствии с международными договорами государства в необходимых случаях для пресечения акта терроризма в порядке, определенном законодательством государства, могут привлекаться специализированные подразделения по борьбе с терроризмом от иностранных государств (ч. 5 ст. 19 Модельного закона 2009 г.).

Под эгидой СНГ предусмотрено проведение совместных антитеррористических мероприятий. Организационные основы и порядок такого взаимодействия определены специальным Положением 2002 года², согласно которому *совместные антитеррористические мероприятия* – это мероприятия по борьбе с терроризмом, проводимые компетентными органами Сторон по согласованному единому замыслу и плану силами специальных антитеррористических формирований на территориях запрашивающих Сторон (ст. 1.1).

Правовую основу совместных антитеррористических мероприятий составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные обязательства Сторон и их национальное законодательство, а также рассматриваемое Положение 2002 года (ст. 1.2).

Для координации взаимодействия компетентных органов государств – участников СНГ в области борьбы с международным терроризмом и иными

¹ Независимо от ситуации применения вооруженных формирований должны соблюдаться базовые правила (в частности, касающиеся гуманного обращения с задержанными), основу которых составляет статья 3, общая для всех четырех Женевских конвенций по защите жертв вооруженных конфликтов 1949 г.

² Протокол об утверждении Положения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств от 7 окт. 2002 г. // Антитеррористический центр государств – участников СНГ. URL: <https://www.cisatc.org/1289/135/152/277>.

проявлениями экстремизма Решением Совета глав государств СНГ от 21 июня 2000 г.¹ был создан постоянно действующий специализированный отраслевой орган СНГ – Антитеррористический центр государств – участников Содружества (далее – АТЦ СНГ, Центр)².

Среди достаточно обширного перечня задач и функций Центра необходимо отметить координационно-оперативную сферу взаимодействия компетентных органов государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом и экстремизмом. В рамках данного взаимодействия под эгидой АТЦ ежегодно проводятся совместные антитеррористические учения, в ходе которых отрабатываются следующие вопросы:

- организация и проведение компетентными органами согласованных оперативно-розыскных мероприятий по выявлению и пресечению деятельности лиц, планирующих совершение террористических актов на территориях государств Содружества;
- информационное взаимодействие государств – участников совместных антитеррористических учений в ходе урегулирования кризисной ситуации;
- проведение специальных силовых операций по освобождению заложников и пресечению террористических угроз в отношении критически важных объектов с задействованием спецподразделений органов безопасности и специальных служб государств – участников учений;
- применение подразделений вооруженных сил, национальной гвардии и других подразделений для решения задач по блокированию и уничтожению крупных незаконных вооруженных террористических формирований³.

Таким образом, в рамках учений проходят аprobацию ряд важных оперативно-тактических и силовых задач в рамках КТО, что в комплексе способствует повышению готовности органов безопасности, специальных служб и других силовых структур стран Содружества к совместному противодействию террористическим вызовам и угрозам, поддержанию мира и безопасности в регионе⁴.

В последние годы наблюдается благоприятная тенденция по расширению и укреплению регионального антитеррористического взаимодействия за счет объединения усилий ряда международных организаций в борьбе с общими угрозами терроризма и экстремизма. Говоря о постсоветском пространстве, а в более широком контексте – о евразийском пространстве безопасности, следует отметить подписанную в 2022 году Совместную позицию Региональной антитеррористической структуры ШОС, Антитеррористического центра государств – участников СНГ и Секретариата ОДКБ по вопросам противодействия терроризму и экстремизму⁵. Документ закрепляет общую стратегию взаимодействия организаций в вопросах борьбы с данными противоправными действиями, позволяющую не только развивать эффективное межрегиональное сотрудничество, но и формировать широкую антитеррористическую коалицию под эгидой ООН в рамках координации усилий международного сообщества в сфере противодействия терроризму и экстремизму.

В соответствии с данным решением были реализованы успешные совместные учения, объединяющие специализированные структуры трех важных международных организаций. Так, в 2023 году в Кыргызской Республике впервые в рамках взаимодействия АТЦ СНГ и Исполнительного комитета Региональной антитеррористической структуры ШОС был проведен заключительный этап (силовая фаза) антитеррористических учений компетентных органов государств – участников данных организаций «Евразия-Антитеррор – 2023»⁶. В процессе совместных действий отрабатывались задачи оперативного и информационно-логистического характера по взаимодействию между Штабом координации при АТЦ СНГ и Исполнительным комитетом РАТС ШОС. В завершении учений прошла успешная аprobация антитеррористической операции по освобождению заложников и нейтрализации террористов.

¹ Положение об Антитеррористическом центре государств – участников Содружества Независимых Государств, утвержденное Решением Совета глав государств СНГ от 1 дек. 2000 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными решениями Совета глав государств СНГ от 28 июня 2006 г. и 28 сент. 2018 г.) // Антитеррористический центр государств – участников СНГ. URL: <https://www.cisatc.org/132/166/189>.

² Правовой статус, основные задачи и функции Центра определены Положением об Антитеррористическом центре государств – участников СНГ, утвержденным Решением Совета глав государств СНГ от 1 дек. 2000 г. См.: Об АТЦ СНГ // Антитеррористический центр государств-участников СНГ. URL: <https://www.cisatc.org/132>.

³ Координационно-оперативная деятельность АТЦ СНГ // Антитеррористический центр государств-участников СНГ. URL: <https://www.cisatc.org/1289/133>.

⁴ О деятельности Антитеррористического центра СНГ по координации взаимодействия национальных органов безопасности и специальных служб. URL: <https://e-cis.info/news/566/96729/>.

⁵ Совместная позиция Региональной антитеррористической структуры ШОС, Антитеррористического центра государств – участников СНГ и Секретариата ОДКБ по вопросам противодействия терроризму и экстремизму, 16 февр. 2022 г. URL: <https://odkb-csto.org/documents/accepted-docs/sovmestnaya-pozitsiya-regionalnoy-antiterroristicheskoy-shos-antiterroristicheskogo-tsentr/#loaded>.

⁶ Совместное антитеррористическое учение компетентных органов государств – участников СНГ и государств – членов ШОС «Евразия-Антитеррор – 2023» // Антитеррористический центр государств – участников СНГ. URL: <https://www.cisatc.org/1289/133/161/9366>.

В свою очередь в июле 2024 года делегация АТЦ СНГ приняла участие в заключительном этапе совместного антитеррористического учения компетентных органов государств – членов ШОС «Взаимодействие-Антитеррор – 2024» в Китайской Народной Республике. В ходе учения были отработаны вопросы координации деятельности компетентных органов государств – членов ШОС по противодействию кибертерроризму и совершенствованию механизмов совместного реагирования на террористические атаки, в том числе совершаемые с использованием беспилотных комплексов и роботизированных систем¹.

Начиная с 2022 года налажено взаимодействие Секретариата ОДКБ и АТЦ СНГ в сфере противодействия террористическим угрозам, в том числе в рамках совместных учений спецподразделений правоохранительных органов и специальных служб, проводимых как по линии АТЦ СНГ, так и в формате ОДКБ. Проведение совместных учений является важным шагом, направленным на интеграцию усилий и укрепление антитеррористического потенциала государств СНГ, ШОС и ОДКБ.

В настоящее время под эгидой АТЦ СНГ обсуждаются подходы к реформированию контртеррористической деятельности СНГ и формированию новых механизмов противодействия терроризму в системе военно-стратегической деятельности. Так, на площадке АТЦ ведется теоретическая и практическая проработка более сложной и более эффективной модели противодействия терроризму в рамках совместной военно-полицейской операции [6, с. 127–128].

Под *совместной военно-полицейской операцией* государств – членов СНГ следует понимать совокупность подчиненных единому замыслу разведывательных, войсковых, специальных, полицейских, оперативно-боевых, оперативно-розыскных, гуманистических и иных мероприятий с применением (демонстрацией) боевой техники, оружия и специальных средств по предупреждению и пресечению террористических и экстремистских преступлений, с участием объединенных под единым командованием сил и средств подразделений вооруженных сил, правоохранительных органов, органов безопасности и специальных служб государств – участников СНГ, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц и организаций, а также по минимизации последствий террористических и экстремистских преступлений [7, с. 127–68].

Совместная военно-полицейская операция рассматривается как форма комплексного применения международных, межведомственных сил для ликвидации террористических угроз. Цели операции и решаемые в ней задачи позволяют пресечь террористическую активность как на начальном этапе,

так и при крупномасштабных действиях террористических формирований, в том числе экспортруемых извне. Конечной целью операции ставится стабилизация обстановки и восстановление конституционного правопорядка на территории одного или нескольких государств либо части их территории [8, с. 37–39].

Таким образом, государства – члены Содружества на постоянной основе проводят мониторинг тенденций развития терроризма, оценку ситуации в мире и в зоне ответственности СНГ, что позволяет постоянно развивать региональное контртеррористическое сотрудничество в свете современных вызовов и угроз.

Заключение

В современных условиях военно-силовую борьбу с терроризмом эффективнее всего вести в рамках комплексной и многокомпонентной деятельности, обеспечивающей правовым режимом КТО, который позволяет сочетать в себе правоохранительные и военные задачи, стоящие перед государствами в рамках обеспечения их внутренней и внешней безопасности, поддержания законности и правопорядка, а также содержит гарантии по обеспечению и защите прав человека. В отдельных случаях с учетом степени угроз, исходящих от террористических организаций, военно-силовую борьбу с терроризмом допустимо квалифицировать как «военную деятельность» с обязательным введением в действие принципов норм МГП.

Анализ правовых основ проведения КТО под эгидой Содружества позволил выявить специфику операций, проводимых правоохранительными и военными структурами в мирное время, а также определить требования о соответствии такой деятельности положениям различных отраслей международного права, включая МГП, МПЧ, международному антитеррористическому праву и национальному законодательству государств.

Ввиду возрастающей потребности в международном сотрудничестве по борьбе с вызовами со стороны международных террористических группировок, когда такая деятельность носит транснациональный характер, а также ввиду отсутствия универсального антитеррористического регулирования КТО и возникновения тенденции формирования разрозненных практик по проведению антитеррористических операций, в перспективе в рамках прогрессивного развития международного антитеррористического права возможно закрепить единые подходы к КТО на универсальном уровне в положениях Всеобъемлющей конвенции о международном терроризме.

¹ Об участии АТЦ СНГ в совместном антитеррористическом учении ШОС «Взаимодействие-Антитеррор – 2024» // Антитеррористический центр государств-участников СНГ. URL: <https://www.cisatc.org/1289/9141/145/142/9507>.

Библиографический список

1. Варфоломеев А. А. «Государственный терроризм»: новая волна дискуссий // Международная жизнь. 2019. № 10. С. 46–53.
2. Гуров В. А. Нормативно-правовая база применения Вооруженных сил России на территории Сирийской Арабской Республики в боевых операциях в борьбе с международным терроризмом // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2018. Т. 20, № 3(2). 2018. С. 374–377.
3. Громогласова Е. С. Современный военно-силовой контртерроризм: международно-политический и правовой аспекты // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2016. Т. 16, № 3. С. 426–436.
4. Дерман К. Правовой статус «незаконных и (или) не пользующихся защитой конвенций комбатантов» // Международный журнал Красного Креста. 2003. № 849. С. 51–87.
5. Карсуэлл Э. Дж. Классификация конфликта: дилемма, стоящая перед военнослужащим // Международный журнал Красного Креста. 2009. № 873. С. 195–221.
6. Комляров И. И., Пузырева Ю. В. Международно-правовое регулирование противодействия терроризму в мирное время и в период вооруженных конфликтов: региональный подход Содружества Независимых Государств // Московский журнал международного права. 2022. № 2. С. 115–128. DOI: 10.24833/0869-0049-2022-2-115-128.
7. Кочубей М. А., Мареев П. Л. Совместная военно-полицейская операция в системе контртеррористической деятельности стран СНГ (теоретический аспект) // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2020. № 4. С. 56–71.
8. Мареев П. Л. Особые формы применения силы при осуществлении мероприятий контртеррористического профиля (международно-правовой аспект) // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2023. № 2. С. 33–40.
9. Романовский Г. Б. Модельное законодательство СНГ в сфере противодействия терроризму // Академический юридический журнал. 2019. № 2 (76). С. 49–54.
10. Сассоли М., Олсон Л. Взаимодействие международного гуманитарного права и права прав человека там, где это действительно важно: допустимость убийства и интернирования боевиков во время немежнациональных вооруженных конфликтов // Международный журнал Красного Креста. 2008. Т. 90, № 871. С. 163–204.
11. Чернядьева Н. А. Международное право в борьбе с терроризмом: антитеррористическое право ООН и региональных объединений: монография. Пермь: ПГНИУ, 2016. 422 с.
12. Чернядьева Н. А. Международный терроризм: происхождение, эволюция, актуальные вопросы правового противодействия: монография. М: Проспект, 2025. 336 с.
13. Duffy H. The «War on Terror» and the Framework of International Law. 2nd edition. Cambridge, United Kingdom; New York: Cambridge University Press, 2015. 1070 p. DOI: 10.1017/CBO9781139028585.007.
14. Ferraro T. International humanitarian law, principled humanitarian action, counterterrorism and sanctions: Some perspectives on selected issues // International Review of the Red Cross. 2021. Vol. 103 (916–917). Pp. 109–155. DOI: 10.1017/S1816383121000965.
15. Forsythe D. United States Policy toward Enemy Detainees in the «War on Terrorism» // Human Rights Quarterly. 2006. Vol. 28. № 2. Pp. 465–491. DOI: 10.1353/hrq.2006.0017.
16. Galloway F. Anti-terrorism resolutions: the Security Council's threat to the UN system // Journal of Terrorism Research. 2011. Vol. 2, № 3. Pp. 105–125. DOI: 10.15664/jtr.231.
17. Gaggioli G., Kilibarda P. Counterterrorism and the risk of over-classification of situations of violence // International Review of the Red Cross. 2021. Vol. 103 (916–917). Pp. 203–236. DOI: 10.1017/S1816383121000424.
18. Williamson M. Terrorism, war and international law: the legality of the use of force against Afghanistan in 2001. Farnham, England; Burlington, VT: Ashgate, 2009. 277 p. DOI: 10.4324/9781315612133.

References

1. Varfolomeev A. A. «Gosudarstvennyy terrorizm»: novaya volna diskussiy [‘State Terrorism’: A New Wave of Discussions]. *Mezhdunarodnaya zhizn’ – International Affairs*. 2019. Issue 10. Pp. 46–53. (In Russ.).
2. Gurov V. A. *Normativno-pravovaya baza primeneniya Vooruzhennykh sil Rossii na territorii Siriyskoy Arabskoy Respubliky v boevykh operatsiyakh v bor'be s mezhdunarodnym terrorizmom* [Regulatory Framework for the Use of the Russian Armed Forces on the Territory of the Syrian Arab Republic in Combat Operations in the Fight Against International Terrorism]. *Izvestiya Samarskogo nauchnogo tsentra Rossiyskoy akademii nauk* – Izvestiya of Samara Scientific Center of the Russian Academy of Sciences. 2018. Vol. 20. Issue 3 (2). 2018. Pp. 374–377. (In Russ.).
3. Gromoglasova E. S. *Sovremennyy voyennosilovoy kontrterrorizm: mezhdunarodno-politicheskiy i pravovoy aspekty* [Modern Military-Force Counter-Terrorism: International Political and Legal Aspects]. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya* – Vestnik RUDN. International Relations. 2016. Vol. 16. Issue 3. Pp. 426–436. (In Russ.).
4. Dörmann K. *Pravovoy status «nezakonnykh i (ili) ne pol'zuyushchikhsya zashchitoj konvensiy kombatantov»* [Legal Status of ‘Unlawful and (or) Unprotected Combatants’]. *Mezhdunarodnyy zhurnal Krasnogo Kresta* – International Review of the Red Cross. 2003. Issue 849. Pp. 51–87. (In Russ.).

5. Carswell A. J. *Klassifikatsiya konflikta: dilemma, stoyashchaya pered voyennosluzhashchim* [Classifying the Conflict: A Soldier's Dilemma]. *Mezhdunarodnyy zhurnal Krasnogo Kresta – International Review of the Red Cross*. 2009. Issue 873. Pp. 195–221. (In Russ.).
6. Kotlyarov I. I., Puzyreva Yu. V. *Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie protivodeistviya terrorizmu v mirnoe vremya i v period vooruzhennykh konfliktov: regional'nyy podkhod Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv* [International Legal Regulation of Counter-Terrorism in Peacetime and During Armed Conflicts: The Regional Approach of the Commonwealth of Independent States]. *Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava – Moscow Journal of International Law*. 2022. Issue 2. Pp. 115–128. DOI: 10.24833/0869-0049-2022-2-115-128. (In Russ.).
7. Kochubey M. A., Mareev P. L. *Sovmestnaya voenno-politseyskaya operatsiya v sisteme kontrterroristicheskoy deyatel'nosti stran SNG (teoreticheskiy aspekt)* [Joint Military-Police Operation in the System of Counter-Terrorism Activities of the CIS Countries (Theoretical Aspect)]. *Mezhdunarodnoe sotrudничество evraziyskikh gosudarstv: politika, ekonomika, pravo – International Cooperation of the Eurasian States: Politics, Economics, Law*. 2020. Issue 4. Pp. 56–71. (In Russ.).
8. Mareev P. L. *Osobyе formy primeneniya sily pri osushchestvlenii meropriyatii kontrterroristicheskogo profilya (mezhdunarodno-pravovoy aspekt)* [Special Forms of Use of Force in the Implementation of Counter-Terrorism Measures (International Legal Aspect)]. *Mezhdunarodnoe sotrudничество evraziyskikh gosudarstv: politika, ekonomika, pravo – International Cooperation of the Eurasian States: Politics, Economics, Law*. 2023. Issue 2. Pp. 33–40. (In Russ.).
9. Romanovskiy G. B. *Model'noe zakonodatel'stvo SNG v sfere protivodeystviya terrorizmu* [Model Legislation of the CIS in the Field of Countering Terrorism]. *Akademicheskiy yuridicheskiy zhurnal – Academic Law Journal*. 2019. Issue 2 (76). Pp. 49–54. (In Russ.).
10. Sassoli M., Olson L. *Vzaimodeystvie mezhdunarodnogo gumanitarnogo prava i prava prav cheloveka tam, gde eto deystvitel'no vazhno: dopustimost' ubystva i internirovaniya boevikov vo vremya*
- nemezhdunarodnykh vooruzhennykh konfliktov
- [Interaction of International Humanitarian Law and Human Rights Law Where It Really Matters: The Permissibility of Killing and Internment of Fighters During Non-International Armed Conflicts]. *Mezhdunarodnyy zhurnal Krasnogo Kresta – International Review of the Red Cross*. 2008. Vol. 90. Issue 871. Pp. 163–204. (In Russ.).
11. Chernyad'eva N. A. *Mezhdunarodnoe pravo v bor'be s terrorizmom: antiterroristicheskoe pravo OON i regional'nykh ob"edineniy* [International Law in the Fight Against Terrorism: UN and Regional Anti-Terrorism Law]. Perm, 2016. 422 p. (In Russ.).
12. Chernyad'eva N. A. *Mezhdunarodnyy terrorizm: proiskhozhdenie, evolyutsiya, aktual'nye voprosy pravovogo protivodeystviya* [International Terrorism: Origin, Evolution, Current Issues of Legal Counteraction]. Moscow, 2025. 336 p. (In Russ.).
13. Duffy H. *The 'War on Terror' and the Framework of International Law*. 2nd ed. Cambridge, United Kingdom; New York: Cambridge University Press, 2015. 1070 p. DOI: 10.1017/CBO9781139028585.007. (In Eng.).
14. Ferraro T. International Humanitarian Law, Principled Humanitarian Action, Counterterrorism and Sanctions: Some Perspectives on Selected Issues. *International Review of the Red Cross*. 2021. Vol. 103 (916-917). Pp. 109–155. DOI: 10.1017/S1816383121000965. (In Eng.).
15. Forsythe D. United States Policy Toward Enemy Detainees in the 'War on Terrorism'. *Human Rights Quarterly*. 2006. Vol. 28. Issue 2. Pp. 465–491. DOI: 10.1353/HRQ.2006.0017. (In Eng.).
16. Galloway F. Anti-Terrorism Resolutions: The Security Council's Threat to the UN System. *Journal of Terrorism Research*. 2011. Vol. 2. Issue 3. Pp. 105–125. DOI: 10.15664/jtr.231. (In Eng.).
17. Gaggioli G., Kilibarda P. Counterterrorism and the Risk of Over-Classification of Situations of Violence. *International Review of the Red Cross*. 2021. Vol. 103 (916-917). Pp. 203–236. DOI: 10.1017/S1816383121000424. (In Eng.).
18. Williamson M. *Terrorism, War and International Law: The Legality of the Use of Force Against Afghanistan in 2001*. Farnham, England, 2009. 277 p. DOI: 10.4324/9781315612133. (In Eng.).

Информация об авторе:

Ю. В. Пузырева

Кандидат юридических наук, доцент, докторант
Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя
117997, Россия, г. Москва, ул. Академика Волгина, 12

ORCID: 0000-0003-4448-2200
ResearcherID: MTA-8874-2025

Статьи в БД «Scopus» / «Web of Science»:

DOI: 10.25799/NI.2024.35.39.025
DOI: 10.24833/0869-0049-2024-4-146-161

About the author:

Yu. V. Puzyreva

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after V. Y. Kikot 12, Akademika Volgina st., Moscow, 117437, Russia

ORCID: 0000-0003-4448-2200
ResearcherID: MTA-8874-2025

Articles in Scopus / Web of Science:

DOI: 10.25799/NI.2024.35.39.025
DOI: 10.24833/0869-0049-2024-4-146-161