



## Совет Безопасности

Distr.: General  
4 December 2014  
Russian  
Original: French

### Письмо Постоянного представителя Чада при Организации Объединенных Наций от 4 декабря 2014 года на имя Генерального секретаря

Имею честь настоящим препроводить информационную записку о проведении Советом Безопасности открытых обсуждений высокого уровня об угрозах миру и безопасности: терроризм и трансграничная преступность, которые состоятся 19 декабря 2014 года (см. приложение).

Буду признателен за распространение настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) г-н Махамат Зене **Шериф**  
Посол  
Постоянный представитель



**Приложение к письму Постоянного представителя  
Чада при Организации Объединенных Наций  
от 4 декабря 2014 года на имя Генерального секретаря**

[Подлинный текст на английском языке]

**Концептуальная записка для тематических обсуждений  
Совета Безопасности Организации Объединенных Наций  
по теме «Угрозы международному миру и безопасности:  
терроризм и трансграничная преступность», 19 декабря  
2014 года**

**Введение**

1. Полагаясь на сложившуюся в последнее время в африканских государствах практику поощрения Совета Безопасности рассматривать связь между организованной преступностью, незаконной торговлей и нестабильностью, 19 декабря 2014 года Республика Чад будет выполнять функции Председателя в ходе открытых обсуждений в Совете, касающихся угроз международному миру и безопасности: терроризм и трансграничная преступность. В ходе обсуждений особое внимание будет уделено, в частности, связи между этими двумя феноменами в Африке, а также рассмотрено влияние такой связи на международный мир и безопасность в более широком плане. В концептуальной записке рассматривается вопрос о том, каким образом связь между трансграничной преступностью и терроризмом затрудняет усилия Совета по предупреждению конфликта и его урегулированию, и поднимается вопрос об имеющихся в распоряжении Совета механизмах ослабления такого влияния. В концептуальной записке Совету предлагается приступить к проведению стратегического обзора имеющихся в его распоряжении механизмов (включая операции по поддержанию мира, санкции, контртеррористические органы Совета и расследования в соответствии со статьей 34) для рассмотрения наряду с докладом Группы высокого уровня по операциям по поддержанию мира в 2015 году.

2. В начале концептуальной записки упоминается о проводившейся Советом Безопасности в течение 15 лет деятельности по вопросу о влиянии связи между терроризмом и трансграничной преступностью на международный мир и безопасность. В ней отмечается, что поддержка такой деятельности является наибольшей, когда она увязана с конкретными усилиями по урегулированию конфликта, уже рассматриваемыми Советом. Вместе с тем, поскольку внимание Совета было сосредоточено главным образом на оперативном уровне связи между трансграничной преступной деятельностью и террористическими группами, до настоящего момента Совет эффективным образом не рассматривал последствия такой связи на стратегическом уровне, а именно, каким образом связь между трансграничной преступностью и терроризмом затрудняет усилия по предупреждению конфликта и его урегулированию.

3. С учетом рассмотрения соответствующих пунктов повестки дня Совета в концептуальной записке утверждается, что трансграничная преступность: 1) расширяет стратегическое пространство, в котором действуют террористы, сокращая возможности и власть государства и в свою очередь повышая возможности и поддержку террористических групп; и 2) усиливает барьеры, пре-

пятствующим эффективным урегулированию конфликта путем повышения риска: а) возобновления конфликта; б) трансграничных последствий и последующей интернационализации конфликта; с) нанесения ущерба гражданскому населению; и d) угроз безопасности и охраны персонала миссий.

4. В записке Совету Безопасности предлагается начать официальный процесс «стратегического обзора» для рассмотрения вопроса о том, каким образом связь между трансграничной преступностью и терроризмом может воздействовать на его усилия по предупреждению конфликта и его урегулированию, особенно в Африке, и рассмотреть имеющиеся в его распоряжении механизмы сокращения стратегического пространства, которое трансграничная преступность предоставляет террористическим группам. Стратегический обзор может принять форму доклада Генерального секретаря Совету или, если обзор ограничивается Африкой, — доклада, подготавливаемого совместно председателями официальной рабочей группы Совета по предупреждению конфликта и его урегулированию в Африке и Контртеррористического комитета.

## 1. Предшествующая деятельность Совета Безопасности

5. В течение «холодной войны» генеральные секретари Организации Объединенных Наций обращали внимание на конкретные вопросы трансграничной преступности, усугублявшей конфликтные ситуации, уже включенные в повестку дня Совета Безопасности. В течение 20 лет в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Балканах, в Центральной Америке, Демократической Республике Конго, Гаити, Сомали и Западной Африке принимались осторожные меры в ответ на воздействие трансграничной преступности на конфликты и мирные процессы. Начиная с конца 1990-х годов отдельные члены Совета также начали предупреждать об угрозах, которые возникают в связи с незаконным оборотом наркотических средств в Анголе, Боснии и Герцеговине, Демократической Республике Конго, Гаити, Ираке, Косово, Ливане, Мьянме и Сомали<sup>1</sup>.

6. Связь между трансграничной преступностью и терроризмом стала особо подчеркиваться после организации «Аль-Каидой» взрывов американских посольств в Объединенной Республике Танзания и Кении в 1998 году. После того как Совет в резолюции 1267 (1999) потребовал, чтобы движение «Талибан» «поддерживало усилия, направленные на предание обвиняемых террористов (в частности Усамы бен Ладена) суду», в резолюции 1333 (2000) Совет в ответ на невыполнение этого требования движением «Талибан» запретил продажу ангидрида уксусной кислоты, являющегося прекурсором, необходимым для производства героина, в Афганистан и потребовал от движения «Талибан» прекратить все незаконное культивирование опийного мака<sup>2</sup>.

7. Концептуальная связь между терроризмом и организованной преступностью стала еще более очевидной, когда Совет принял резолюцию 1373 (2001), в которой впервые потребовал от всех государств-членов предусмотреть в национальном законодательстве уголовную ответственность за терроризм и его финансирование. Совет охарактеризовал связь между террористической и пре-

<sup>1</sup> Security Council Report, *Update Report No. 1*, 4 December 2009.

<sup>2</sup> Резолюция 1333 (2000) от 19 декабря 2000 года; см. также S/PRST/2003/7 от 18 июня 2003 года; заявление для прессы SC/8850 от 9 октября 2006 года; и резолюция 1817 (2008) от 11 июня 2008 года.

ступной деятельностью как «серьезный вызов и угрозу международной безопасности»<sup>3</sup>. Органы по борьбе с терроризмом, которые Совет наделил полномочиями осуществлять резолюцию 1373 (2001), в последующее десятилетие регулярно рассматривали потенциальные связи между терроризмом и организованной преступностью в рамках своего мандата. Например, Исполнительный директорат Контртеррористического комитета активно сотрудничает с государствами в целях наращивания их потенциала в области пограничного контроля, контроля за передвижениями террористов и пресечения их возможности использовать систему уголовного правосудия для отмывания денег.

8. Примерно с 2004 года Совет начал рассматривать вопрос о том, может ли незаконный оборот наркотических средств и организованная преступность как таковые в ряде случаев представлять угрозы для международного мира и безопасности без какой-либо конкретной увязки с терроризмом. С этого года Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА) с нарастающей силой били тревогу по поводу вредоносного влияния торговли наркотиками на политические учреждения и органы безопасности Западной Африки<sup>4</sup>. Латиноамериканские сети по незаконному обороту кокаина устанавливали новые маршруты на европейский рынок через Западную Африку. С 2007 по 2009 годы, во многих случаях по инициативе африканских государств-членов, Совет принял ряд заявлений Председателя и резолюций, поставив перед органами Организации Объединенных Наций в регионе задачу оказывать местным заинтересованным сторонам помощь в борьбе с организованной преступностью и в конечном счете охарактеризовав ее как «угрозу региональной стабильности» и «угрозу безопасности», исключая какую-либо явную связь с терроризмом<sup>5</sup>.

9. Совет оперативно воплотил подход, выработанный в контексте западноафриканских государств, в комментарии о воздействии незаконного оборота наркотиков на другие ситуации, включенные в его повестку дня, а именно в Афганистане и Гаити<sup>6</sup>. Вскоре он начал рассматривать транснациональную организованную преступность в качестве тематического вопроса. В заявлениях Председателя в конце 2009 года и начале 2010 года, а затем регулярно, в том числе в декабре 2013 года, Совет предлагал Генеральному секретарю рассмотреть возможность учета проблемы незаконного оборота наркотических средств как одного из факторов при выработке стратегии предотвращения конфликтов, анализе конфликтов, оценке и планировании интегрированных миссий и поддержке миростроительства<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Резолюция 1373 (2001) от 28 сентября 2001 года, пункт 4.

<sup>4</sup> S/PV.6277, 24 February 2010, p. 21.

<sup>5</sup> Резолюция 1829 (2008) от 4 августа 2008 года; и 1876 (2009) от 26 июня 2009 года; S/PRST/2009/20 от 10 июля 2009 года; резолюция 1885 (2009) от 15 сентября 2009 года; S/PV.6212 (5 ноября 2009 года); и S/PRST/2009/29 от 5 ноября 2009 года.

<sup>6</sup> См. резолюции 1890 (2009) от 8 октября 2009 года; и 1892 (2009) от 13 октября 2009 года.

<sup>7</sup> См. S/PRST/2009/32 и обсуждения в S/PV.6233 (8 декабря 2009 года); и S/PRST/2010/4 и S/PV.6277 (24 февраля 2010 года); см. также S/PRST/2013/22 от 18 декабря 2013 года.

10. Параллельно Совет также поддерживал усилия государств-членов заниматься другой формой трансграничной преступности — морским пиратством — отчасти ввиду его возможных связей с терроризмом<sup>8</sup>. Как и с вопросом связей между незаконным оборотом наркотических средств и терроризмом, вопрос пиратства возник в повестке дня Совета в результате уже существовавших конфликтных ситуаций, среди которых особо выделялись ситуации в Африке, а именно в Сомали и в Гвинейском заливе. Со временем рассматриваемая трансграничная преступная деятельность стала считаться угрозой в первую очередь региональной стабильности, а затем отдельно международному миру и безопасности, и на этой основе Совет поддержал совместные усилия государств по решению все более серьезной проблемы трансграничной преступности.

11. Однако проблема пиратства в Сомали в некоторых отношениях отличалась от того, каким образом Совет решает проблему организованной преступности и незаконного оборота наркотических средств<sup>9</sup>. Вероятно, наиболее важным является то, что юридическое определение пиратства в качестве преступления в международном праве является очевидным и общепринятым, как и право каждого государства привлекать к суду и наказывать пиратов. Это не относится к некоторым другим трансграничным преступлениям, что в последние годы привело к некоторому заметному противодействию рассмотрению этих вопросов Советом с учетом отсутствия связей с терроризмом или конкретными конфликтами, включенными в его повестку дня.

12. Это стало наиболее заметным в ходе состоявшихся в апреле 2012 года открытых обсуждений по теме «Угрозы международному миру и безопасности: обеспечение безопасности границ в ответ на незаконные потоки»<sup>10</sup>. Некоторые государства заявили, что Совету не следует рассматривать различные формы контрабанды товаров бессистемно, а вместо этого сосредоточить внимание на усилиях по укреплению национальных границ для борьбы со всеми видами контрабанды. Другие ответили в достаточно резкой форме, подчеркнув, что «пограничный контроль относится к суверенитету государств-членов» и что Совету следует «избегать дублирования усилий и не посягать на функции других органов Организации Объединенных Наций»<sup>11</sup>. Председатель нью-йоркской группы стран Движения неприсоединения направил Совету открытое письмо с критикой проведения обсуждений и посягательства на суверенитет государства<sup>12</sup>. Другая группа стран и Генеральный секретарь предупредили, что усиление контроля на границах не должно осуществляться в ущерб торговле, миграции и развития<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Резолюции 1816 (2008) от 2 июня 2008 года; 1846 (2008) от 2 декабря 2008 года; 1851 (2008) от 16 декабря 2008 года; 1897 (2009) от 30 ноября 2009 года; 1918 (2010) от 27 апреля 2010 года; 1976 (2011) от 11 апреля 2011 года; S/2011/360 (15 июня 2011 года).

<sup>9</sup> James Cockayne, "The UN Security Council and Organized Criminal Activity: Experiments in International Law Enforcement", Working Paper No. 3 *United Nations University*, 2014, Available at: <http://unu.edu/publications/working-papers/the-un-security-council-and-organized-criminal-activity-experiments-in-international-law-enforcement.html>.

<sup>10</sup> См. S/PV.6760 (25 апреля 2012 года).

<sup>11</sup> Там же, стр. 8, 11, 17 и 29.

<sup>12</sup> S/2012/257 (25 апреля 2012 года).

<sup>13</sup> S/PV.6760, стр. 12, 16 и 25.

13. Вместе с тем с этого момента Совет Безопасности демонстрирует готовность продолжать заниматься конкретными формами трансграничной преступности, которые, несомненно, затрудняют усилия по урегулированию конфликтов, включая конфликты, в которые вовлечены террористические группы. Это наиболее заметно в двух областях: 1) незаконная торговля ресурсами дикой природы (в Центральноафриканской Республике и Демократической Республике Конго)<sup>14</sup>; и 2) торговля нефтью с внесенными в списки террористическими группами в Ираке и Сирийской Арабской Республике<sup>15</sup>.

## 2. Стратегические последствия связи терроризма и трансграничной преступности

14. До настоящего момента проводившиеся в Совете обсуждения вопроса о связи между терроризмом и трансграничной преступностью были сосредоточены на оперативном уровне, в частности на рассмотрении того, каким образом террористические группы получают доходы, полученные от преступной деятельности, и каким образом трансграничный незаконный оборот способствует их доступу к оружию и персоналу<sup>16</sup>. Вместе с тем существует риск упущения из виду значительного воздействия связи между терроризмом и трансграничной преступностью на стратегическом уровне. Трансграничная преступность расширяет стратегическое пространство, позволяющее действовать террористическим группам, тремя способами.

15. Во-первых, **трансграничная преступность и слабый пограничный контроль могут ослабить государственную власть**. В результате неспособности государств контролировать преступную деятельность, особенно в пограничных районах, находящихся вдали от столиц государств, население оказывается подверженным запугиванию и насилию со стороны бандитов, наемников и террористических групп, включая тех, кто находится по другую сторону от международных границ. Благодаря трансграничной контрабанде угля оказывалась поддержка экстремистской группировке «Аш-Шабааб», которая позволяла ей совершать рейды в Кению. Трансграничная контрабанда и похищения людей с целью выкупа играют важную роль в финансировании «Аль-Каиды» в исламском Магрибе (АКИМ) в Сахеле и позволяют ей продвигаться из Северной Африки в Сахель. Недавно, в июле 2014 года, группа «Боко харам» совершила трансграничный рейд в Камерун, в результате которого была похищена жена заместителя премьер-министра Амаду Али и погибли три человека. Помимо Африки трансграничная контрабанда нефти и наркотиков играет важную роль в финансировании продолжающейся деятельности террористических групп на Ближнем Востоке и в Центральной Азии. Со временем неспособность государства поддерживать эффективную монополию на насилие ослабляет лояльность населения государству, создавая условия для альтернативных поставщиков основных товаров и услуг, включая регулирование насилия, и ослабляя поддержку государства. Как мы наблюдали в Мали, в таких условиях государство может оказаться подверженным гражданскому конфликту.

<sup>14</sup> Резолюции 2134 (2014) от 28 января 2014 года и 2136 (2014) от 30 января 2014 года.

<sup>15</sup> S/PRST/2014/4, 14 февраля 2014 года.

<sup>16</sup> См., например, S/PV.7271 (19 сентября 2014 года), стр. 13, 20, 37 и 43; S/PV.6277 (24 февраля 2010 года), стр. 9 и 17; S/PV.6760 (25 апреля 2012 года).

16. Во-вторых, **трансграничная преступность ослабляет потенциал государства, включая потенциал военнослужащих и полицейских.** Поскольку, как представляется, представители преступного мира могут платить больше, чем государства, преступность может ослабить военную дисциплину и моральное состояние персонала, тем самым ослабляя эффективность государственных органов безопасности. В Мали произошло осознание того, что в 2012 году коррупция органов безопасности в результате контактов с представителями рынков незаконного оборота наркотических средств и похищений в целях выкупа на региональном уровне ослабила потенциал армии Мали и ее эффективность перед лицом негосударственных вооруженных групп<sup>17</sup>. В Ливии незаконные рынки играют центральную роль в изменении обстановки в плане безопасности с момента падения режима Каддафи, а борьба за доходы, получаемые от трансграничной контрабанды, способствуют ослаблению органов безопасности центрального правительства<sup>18</sup>. Данная проблема не ограничивается районами активных конфликтов, а также характерна для других стран, в которых Совет выдал мандат на проведение специальных политических миссий, как, например, в Гвинее-Биссау.

17. В-третьих, **трансграничная преступность способствует организации террористов, в результате чего террористические группы становятся более опасными противниками для государства.** Ослабление барьеров, препятствующих доступу к незаконным рынкам, превращает террористические группы и другие негосударственные невооруженные группы в опасных противников государства в качестве поставщиков средств к существованию и защиты. То, каким образом доступ к рынкам способствует организации вооруженных групп, отражается в невероятном факте, заключающемся в том, что, когда возникает конфликт в Африке, цена на автомат АК-47 не поднимается, а снижается. Почему? Как показало проведенное при содействии Всемирного банка исследование, это происходит потому, что, как правило, оружие беспрепятственно доставляется в горячие точки и предложение быстро превышает спрос<sup>19</sup>. В настоящее время доступ к трансграничному оружию и другим незаконным рынкам облегчает местным боевикам и террористическим группам по всей Африке получение оружия, наличных средств и мобилизацию новых членов и обеспечивает для них незаконные средства к существованию.

18. Такие тенденции имеют место в нескольких современных конфликтных ситуациях, которые включены в повестку дня Совета. В Сомали незаконная трансграничная торговля углем является основным источником доходов и власти на местах для группировки «Аш-Шабааб» (в определенный момент доходы составляли более 25 млн. долл. США в год)<sup>20</sup>. Несмотря на режим санкций, введенный Советом Безопасности в 2012 году, экспорт угля из подконтрольных

<sup>17</sup> Wolfram Lacher, "Organized crime and conflict in the Sahel-Sahara Region (Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2012).

<sup>18</sup> Mark Shaw and Fiona Mangan, *Illicit Trafficking and Libya's Transition: Profits and Losses*, United States Institute of Peace, 2014.

<sup>19</sup> Phillip Killicoat, "Weaponomics: the global market for assault rifles", Policy Research Working Paper No. 4202, (Washington, D.C., World Bank, April 2007).

<sup>20</sup> Доклад Группы контроля по Сомали и Эритрее в соответствии с резолюцией 2002 (2011) Совета Безопасности (S/2012/544), приложение 2.1, пункт 4.

«Аш-Шабааб» портов значительно возрос<sup>21</sup>. В действительности, как представляется, группировка «Аш-Шабааб» усилила свое влияние, сменив роль брокера на роль управляющего рынком, собирая налоги и дивиденды с других групп. В связи с этим возникают сложные вопросы об эффективности этих санкций, о том, что еще можно сделать для повышения эффективности и есть ли необходимость в дополнительных санкциях для обеспечения того, чтобы частные организации не делали режим санкций неэффективным.

19. В Ливии утрата контроля со стороны государства после падения режима Каддафи в 2011 году в сочетании с неэффективным пограничным контролем и огромными запасами оружия и вооружений привели к возникновению крупного рынка незаконного оружия в стране, который способствовал усилению существующего конфликта внутри страны, а также в более широком Сахельском регионе<sup>22</sup>. Контрабанда оружия также способствовала возникновению рынка, обеспечивающего для вооруженных групп их защиту, а для контрабандистов — защиту незаконных торговых маршрутов. Учитывая такие серьезные интересы, предпринимать попытки ликвидировать такие предприятия будет крайне сложно, что, по всей видимости, еще больше усилит насилие и конфликт<sup>23</sup>, поскольку торговля оружием в значительной степени выигрывает от нестабильности в стране и расположенных рядом регионах<sup>24</sup>. Наряду с незаконным оборотом оружия контрабанда, незаконный оборот товаров и наркотических средств привели к тому, что такие незаконные рынки стали «основными движущими силами конфликта» в стране<sup>25</sup>.

20. В Мали характеризующийся глубокими племенными и этническими корнями незаконный трансграничный оборот, осуществляемый контрабандными сетями, имеет давнюю традицию<sup>26</sup>. Вместе с тем наблюдающийся в последнее время рост незаконного оборота имеющих высокую стоимость товаров, таких как кокаин и огнестрельное оружие, как представляется, заметно влияет на распределение местной власти в регионе<sup>27</sup>. Хотя произошедшее недавно в северной части Мали восстание было обусловлено более серьезной политической напряженностью, также очевидно, что доступ к оружию в Ливии и доходы от трансграничной контрабанды привели к возникновению конкуренции за контроль контрабандных маршрутов, что оказывает серьезное влияние на динамику конфликта, способствуя сотрудничеству между террористами и преступными сетями и ускоряя начало гражданской войны<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> Доклад по Сомали Группы контроля по Сомали и Эритрее в соответствии с резолюцией 2060 (2012) Совета Безопасности (S/2013/413), приложение 9.2, пункт 2.

<sup>22</sup> Shaw and Mangan, *Illicit Trafficking and Libya's Transition*, p. 17.

<sup>23</sup> Lacher, "Organized crime and conflict in the Sahel-Sahara region", p. 11.

<sup>24</sup> Shaw and Mangan, *Illicit Trafficking and Libya's Transition*, p. 17.

<sup>25</sup> Там же, p. 20.

<sup>26</sup> В отношении происхождения и эволюции незаконного оборота в Мали и Сахеле см.: *Global Initiative against Transnational Organized Crime*, "Illicit trafficking and instability in Mali: past, present and future" (Geneva, January 2014).

<sup>27</sup> В отношении анализа контрабандных потоков, воздействующих на Западную Африку и Сахель, см. United Nations Office on Drugs and Crime, *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment* (Vienna, 2013).

<sup>28</sup> Lacher, "Organized crime and conflict in the Sahel-Sahara region".

21. Эти тенденции характерны не только для Африки. В Сирийской Арабской Республике в результате конфликта наблюдается рост военной экономики (включая торговлю людьми, оружием и наркотическими средствами; похищения и захват заложников в целях получения выкупа; захват нефтяных полей; установление налогов на незаконную экономику), что привело к появлению у некоторых вооруженных групп серьезных стимулов продолжать конфликт<sup>29</sup>. Повстанческие группировки постепенно становятся все более финансово самостоятельными и, как представляется, некоторые из них полностью сосредоточены на незаконной коммерческой деятельности<sup>30</sup>. В результате сокращается влияние аутсайдеров и их заинтересованность в участии в мирных переговорах. Поскольку доходы контрабандистов топлива превышают 100 процентов, такие контрабандные сети имеют кровную заинтересованность продолжать конфликт.

### 3. Осложнения, затрудняющие предотвращение и урегулирование конфликта

22. Связь между терроризмом и трансграничной преступностью также затрудняет эффективное урегулирование конфликта по четырем причинам. Во-первых, **она повышает риск возобновления конфликта**. Террористические и другие негосударственные вооруженные группы, имеющие доступ на трансграничные преступные рынки, могут иметь меньше стимулов для выхода из конфликта и начала политического урегулирования<sup>31</sup>. Исследования показывают, что гражданские войны, в ходе которых основная повстанческая группа имеет доступ к доходам от контрабанды, как правило, длятся значительно дольше, чем другие<sup>32</sup>. Хорошо известна та роль, которую эксплуатация «ресурсов в ходе конфликта» (таких, как алмазы, полезные ископаемые, древесина, колтан, ресурсы дикой природы, уголь, опий и кока) играет в разжигании и продлении гражданских войн во многих странах мира.

23. Кроме того, трансграничная преступность может ослабить внутреннюю дисциплину повстанческих групп, вызывая раскол внутри них, что в свою очередь затрудняет внешнее посредничество. В частности, относительно доступные для разграбления ресурсы, доступ к которым могут получить непосредственно рядовые повстанцы (в отличие от доступа на основе строгой системы подчинения), могут продлить конфликт ввиду возникновения проблем с дисциплиной, в результате которых для лидеров урегулировать конфликт представляется сложной задачей<sup>33</sup>. Признаки такой тенденции наблюдаются в Центральноафриканской Республике и Демократической Республике Конго. Дополнительным подтверждением этого аргумента является налогообложение незаконных потоков наркотиков или нефти, например в Мали, Афганистане и Сирий-

<sup>29</sup> Syrian Centre for Policy Research, “The Syrian catastrophe: socioeconomic monitoring report — first quarterly report (January-March 2013)” (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees, June 2013).

<sup>30</sup> J. Yazigi, *Syria’s War Economy*, Policy Brief ECFR/97 (London, European Council on Foreign Relations, April 2014), p. 7.

<sup>31</sup> James Cockayne, “Strengthening mediation to deal with criminal agendas” (Geneva, Centre for Humanitarian Dialogue, November 2013). Available from [www.hdcentre.org/uploads/tx\\_news/Strengthening-mediation-to-deal-with-criminal-agendas.pdf](http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/Strengthening-mediation-to-deal-with-criminal-agendas.pdf).

<sup>32</sup> James D. Fearon, “Why do some civil wars last so much longer than others?”, *Journal of Peace Research*, vol. 41, No. 3 (May 2004), pp. 275-301.

<sup>33</sup> Michael L. Ross, “Oil, drugs, and diamonds: the varying roles of natural resources in civil war”, in *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Karen Ballentine and Jake Sherman, eds. (Boulder, Lynner Rienner, 2003), pp. 47-73.

ской Арабской Республике. В Афганистане в рамках движения «Талибан» недавно стали появляться подразделения, при этом в движении происходят изменения и переход от «группы, основанной на религиозной идеологии, к коалиции все более криминализированных сетей, движимых выгодой»<sup>34</sup>. Могут возникать новые «фронты» по мере того, как такие группы, имеющие достаточный контроль над собственными незаконными финансовыми ресурсами, становятся независимы от центрального командования движения «Талибан»<sup>35</sup>.

24. Аналогичные проблемы с дисциплиной также могут возникнуть в постконфликтный период. Доступ к трансграничным преступным рынкам может способствовать возникновению неформальных преступных сетей по мере ослабления мирного процесса, что в свою очередь ослабляет государства (и ориентированные на достижение мира группы повстанцев) и подвергает мирный процесс опасности нападений со стороны террористических групп и возобновления конфликта<sup>36</sup>. Признаки такой тенденции наблюдаются в Центральноафриканской Республике и Сирийской Арабской Республике.

25. Во-вторых, **она повышает риск трансграничного перерастания конфликта и интернационализации гражданских войн.** Трансграничная контрабанда полезных ископаемых и алмазов занимает центральное место в динамике регионального конфликта в Западной Африке и районе Великих озер на протяжении многих лет. За последнее время наблюдаются признаки того, что трансграничный браконьерский промысел ресурсов дикой природы может оказаться серьезным фактором в динамике конфликта в Центральной Африке, и имеется подтверждение тому, что конфликт в Мали отчасти является результатом трансграничной контрабанды оружия вследствие конфликта в Ливии. В тех случаях, когда трансграничная преступная деятельность осуществляется в поддержку террористических групп, существует опасность того, что соседние или дальние страны могут быть втянуты в гражданские войны в результате того, что они стремятся противодействовать террористическим группам на основе применения военной силы. Такое развитие событий наблюдалось в ходе нескольких конфликтов в последние годы: в Сомали Кения была втянута в конфликт после рейдов группировки «Аш-Шабааб», частично при поддержке трансграничных преступных групп; в Мали Мавритания ответила на нападение группировки АКИМ, частичная поддержка которой оказывалась благодаря трансграничным похищениям в целях выкупа в других районах Сахеля; в Сирийской Арабской Республике несколько стран были втянуты в нападения на террористические группы, поддержка которым оказывалась благодаря контрабанде нефти и похищениям в целях выкупа; и аналогичное развитие событий просматривается в ходе военных операций в Афганистане против «Аль-Каиды» и «Талибана».

<sup>34</sup> Незаконная деятельность включает незаконное налогообложение местной экономики (главным образом культивирования опия и водо- и электроснабжения); поборы местных и международных подрядчиков и наркоторговцев; принудительные и добровольные пожертвования; незаконная эксплуатация богатых природных ресурсов страны (ценные камни, мрамор и древесина), а также выкуп в результате похищения богатых граждан; см. четвертый доклад Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, (S/2014/402), пункт 47.

<sup>35</sup> Четвертый доклад Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями (S/2014/402).

<sup>36</sup> James Cockayne, "Strengthening mediation to deal with criminal agendas", Oslo Forum Papers, No. 002 (November 2013).

26. Такая интернационализация гражданских войн может затруднить усилия Совета Безопасности по урегулированию конфликтов. Исследования показывают, что в тех случаях, когда внешнее вмешательство во внутренние конфликты не приводит к быстрой военной победе, вероятность затягивания внутренних конфликтов является большей<sup>37</sup>. Кроме того, интернационализированные внутригосударственные конфликты, как правило, являются более смертоносными, чем чисто внутренние вооруженные конфликты<sup>38</sup>. В последние годы доля интернационализированных гражданских войн возрастает: в 2013 году этот показатель составил 27 процентов. Участие в трансграничной преступности может частично объяснять, почему такая тенденция является очевидной.

27. В-третьих, **она затрудняет защиту мирного населения**. Вооруженные группы, которые получают прибыль от трансграничной преступности, сокращают стимулы призывать «к умам и сердцам» местного населения<sup>39</sup>. Способность предлагать новым членам материальные блага и доход, независимо от их социального положения, позволяет повстанческим группам более активно привлекать гражданское население<sup>40</sup>. Кроме того, мобильные вооруженные группы, совершающие разбойные нападения, как правило, используют более жестокие методы, поскольку в меньшей степени склонны к завоеванию поддержки у местного населения<sup>41</sup>. С учетом того, что в настоящее время мандат операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира заключается в защите мирного населения, возникает вопрос о том, оснащены ли они достаточно хорошо для анализа того, каким образом трансграничная преступная деятельность будет оказывать воздействие на выполнение задач по защите гражданского населения, не говоря о принятии мер в ответ на такую деятельность.

28. И, в-четвертых, **она создает прямые угрозы для безопасности персонала миссий**. Учитывая то внимание, которое Совет Безопасности уделяет терроризму в течение последнего десятилетия, невероятным может показаться тот факт, что международные акты терроризма возросли в 10 раз с 895 в 2004 году до 8461 в 2013 году<sup>42</sup>. С 2010 года число экстремистски настроенных боевиков и нападений с применением насилия возросло вдвое, а число групп увеличилось на 60 процентов<sup>43</sup>. Среди 11 стран, которые были выявлены в результате проведения корпорацией «РАНД» исследования и в которых наблюдаются самые высокие уровни угрозы со стороны террористических групп, связанных с «Аль-Каидой», и в которых потенциал правоохранительных органов в плане

<sup>37</sup> D. Cunningham, “Blocking resolution: how external States can prolong civil wars”, *Journal of Peace Research*, vol. 47, No. 2 (2010), pp. 115-127.

<sup>38</sup> См. диаграммы: *Human Security Report 2013: The Decline in Global Violence — Evidence, Explanation, and Contestation* (Vancouver, Human Security Press, 2013), p. 90.

<sup>39</sup> Karen Ballentine, “Conclusion”, in *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Karen Ballentine and Jake Sherman, eds. (Boulder, Lynne Rienner, 2003), p. 270.

<sup>40</sup> Jeremy M. Weinstein, *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence* (Cambridge, Cambridge University Press, 2006).

<sup>41</sup> Kyle C. Beardsley, Kristian Skrede Gleditsch and Nigel Lo, “Roving and stationary bandits in African armed conflicts”, conference paper prepared for the annual meeting of the International Studies Association, San Francisco, 2013.

<sup>42</sup> National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, Global terrorism database. Available from [www.start.umd.edu/gtd](http://www.start.umd.edu/gtd) (2013).

<sup>43</sup> Seth G. Jones, *A Persistent Threat: The Evolution of al-Qa'ida and other Salafi Jihadists* (Santa Monica, California, Rand Corporation, 2014).

борьбы с такой угрозой является наименьшим, в восьми осуществляются операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира: Афганистан, Ирак, Ливия, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Йемен, Ливан и Мали. Учитывая давнюю враждебность этих групп по отношению к Организации Объединенных Наций, существует постоянный риск для персонала миссий.

29. Например, в Мали нападения на персонал миссии затруднили усилия Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА), направленные на содействие возвращению к гражданскому управлению и обеспечению безопасного доступа к гуманитарной помощи. «Основной целью», по утверждениям МИНУСМА, стала сама миссия<sup>44</sup>. Многочисленные документы также свидетельствуют об аналогичных инцидентах в других миссиях<sup>45</sup>, и в целом персонал Организации Объединенных Наций признает, что острота данной проблемы возрастает. Операция Организации Объединенных Наций по поддержанию мира соответствующим образом корректирует свои действия, и все чаще наблюдается тенденция «занять защищенную позицию и уйти в глухую оборону», что ограничивает способность военнослужащих и гражданского персонала поддерживать контакты с местным населением, «завоевывать умы и сердца», выступать посредниками в урегулировании разногласий на местах и собирать информацию, что является важнейшей работой для осуществления мирных соглашений и урегулирования конфликтов.

#### **4. Принятие во внимание стратегического воздействия трансграничной преступности на терроризм в усилиях Совета по предупреждению и урегулированию конфликта**

30. Как это обсуждалось в разделе 1, Совет Безопасности принимает ряд мер в ответ на угрозы международному миру и безопасности, которые возникают в результате связи между трансграничной преступностью и терроризмом. Вместе с тем имеется убедительное подтверждение того, что проводимые в Совете обсуждения, касающиеся терроризма и организованной преступности, неконструктивно и искусственно отделяются от обсуждений, касающихся урегулирования конфликтов, и что пути, с помощью которых трансграничная преступность создает стратегическое пространство для терроризма, эффективным образом не рассматриваются Советом в рамках его усилий по урегулированию конфликтов. Еще более удивительным это является и потому, что в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, единогласно принятой Генеральной Ассамблеей, в ее самом начале содержится важное подтверждение приверженности государств-членов:

<sup>44</sup> См. Доклад Генерального секретаря о положении в Мали (S/2014/692), в частности пункты 23, 26 и 36; см. также “Mali: IBK veut une Minusma plus forte”, *Jeune Afrique*, 11 June 2014; and “Quelle stratégie adopter avec le MNLA”, *MaliJet*, 20 May 2014.

<sup>45</sup> См., например, С. Lynch, “Security woes dog UN’s Libya mission”, *The Cable*, 28 May 2014, available from [http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2014/05/28/security\\_woes\\_plague\\_uns\\_libya\\_mission](http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2014/05/28/security_woes_plague_uns_libya_mission); or М. Deibert, “The UN in Haiti: time to adapt or time to go”, *Truthdig*, 1 September 2001, available from [www.truthdig.com/report/page2/the\\_un\\_in\\_haiti\\_time\\_to\\_adapt\\_or\\_time\\_to\\_go\\_20110901](http://www.truthdig.com/report/page2/the_un_in_haiti_time_to_adapt_or_time_to_go_20110901).

укреплять и как можно лучше использовать возможности Организации Объединенных Наций в таких областях, как предотвращение конфликтов, переговоры, посредничество, примирение, судебное урегулирование, обеспечение правопорядка, поддержание мира и миростроительство, с тем чтобы содействовать успешному предотвращению и мирному урегулированию затянувшихся неурегулированных конфликтов. Мы признаем, что мирное урегулирование таких конфликтов будет содействовать усилению глобальной борьбы против терроризма<sup>46</sup>.

31. Когда Генеральный секретарь создал Целевую группу по осуществлению контртеррористических мероприятий, она в свою очередь создала рабочую группу по предупреждению и урегулированию конфликтов. Двумя основными результатами работы этой рабочей группы являются: 1) новый совместный план действий государств Центральной Азии, поддержанный Специальной политической миссией Совета и Региональным центром Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии; и 2) содержащая одну страницу записка под названием «Руководящие принципы для посредников Организации Объединенных Наций — терроризм»<sup>47</sup>.

32. До настоящего момента Совет не просил Генерального секретаря сообщать Совету о его усилиях, как это предлагается в заявлениях Председателя в 2009 и 2010 годах, по рассмотрению возможностей учета проблем незаконного оборота наркотических средств как одного из факторов при выработке стратегий предотвращения конфликтов, анализе конфликтов, оценке и планировании интегрированных миссий и поддержке миростроительства<sup>48</sup>. Несколько последних операций по поддержанию мира включили анализ трансграничной преступности в свои аналитические структуры планирования миссий и совместных миссий; в частности, это касается МИНУСМА. Однако в настоящее время этими усилиями руководит Секретариат и Совет не проводит систематического обзора усилий миссий в этой области.

33. В 2012 году Совет принял заявление Председателя с просьбой провести «всеобъемлющее обследование и оценку деятельности Организации Объединенных Наций» для оказания государствам помощи в деле борьбы с незаконными трансграничными контрабандой и передвижениями<sup>49</sup>, в ответ на которую был подготовлен доклад с указанием роли 20 организаций системы Организации Объединенных Наций и 3 не входящих в систему Организации Объединенных Наций органов (Международная организация по миграции, Всемирная таможенная организация и Интерпол), без предложения новых крупных инициатив<sup>50</sup>. В докладе надлежащим образом была охарактеризована соответствующая роль Организации Объединенных Наций, предполагающая координацию и оказание технической помощи государствам. Однако в докладе не было уделено внимания тому, каким образом трансграничная преступность влияет на усилия Совета по борьбе с терроризмом и урегулированию конфликтов на

<sup>46</sup> См. резолюцию 60/288 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2006 года, приложение, раздел I, пункт 1.

<sup>47</sup> См. [http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/web\\_wg\\_preventing\\_resolving\\_conflicts\\_guidance\\_for\\_mediators.pdf](http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/web_wg_preventing_resolving_conflicts_guidance_for_mediators.pdf).

<sup>48</sup> См. S/PRST/2009/32 и обсуждения в документе S/PV.6233 (8 декабря 2009 года); и S/PRST/2010/4 и S/PV.6277 (24 февраля 2010 года).

<sup>49</sup> См. S/PRST/2012/16 (25 апреля 2012 года).

<sup>50</sup> См. S/2012/777 (19 октября 2012 года).

стратегическом уровне. Совет периодически оказывает политическую поддержку усилиям системы Организации Объединенных Наций, направленным на повышение способности государств противодействовать трансграничной преступности, например путем поощрения поддержки программы контроля за контейнерами Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности/Всемирной таможенной организации в целях усиления ответных мер правоохранительных органов в морских портах и во внутренних терминалах<sup>51</sup>. Однако включение поддержки в области пограничного контроля в мандаты операции по поддержанию мира является нерегулярным.

34. Не прослеживается также и систематичность в рассмотрении Советом других имеющихся в его распоряжении механизмов в целях оказания государствам помощи в сокращении стратегического пространства, которое трансграничная преступность предоставляет террористическим группам. Например, Совет поручил нескольким разным органам провести миссии по выявлению фактов, касающихся конкретных случаев контрабанды и связанных с ней преступных видов деятельности. На основе мероприятий по мониторингу и отчетности группы экспертов иногда играют важнейшую роль в содействии пониманию Советом и даже корректировке режимов санкций в целях борьбы с незаконной торговлей, в том числе террористическими группами. К ним относятся незаконная торговля драгоценными камнями и природными ресурсами во многих африканских странах, незаконная торговля углем между Сомали и странами Персидского залива, незаконный оборот ресурсов дикой природы в Центральноафриканской Республике и Демократической Республике Конго и в последнее время — контрабанда нефти включенными в списки террористическими группами на Ближнем Востоке.

35. Вместе с тем в ряде случаев Совет также воздерживался от создания механизмов по установлению фактов, когда существовал риск затруднения усилий по урегулированию конфликта. Одним из последних примечательных случаев был Мали, где Совет не принял меры в ответ на просьбу Генерального секретаря создать группу экспертов «для расследования личности и деятельности лиц, причастных к транснациональной и организованной преступности в Мали и субрегионе, принимая во внимание возможность введения карательных, целенаправленных санкций»<sup>52</sup>. Более систематическое рассмотрение роли, которую могут играть усилия по установлению фактов, может содействовать тому, чтобы Совет воспользовался преимуществами и полным набором потенциально имеющихся в его распоряжении инструментов, таких как расследования в соответствии со статьей 34<sup>53</sup>.

36. В других случаях специальные политические миссии Совета играют важную роль в оказании государствам помощи в сокращении для террористических групп стратегического пространства, позволяющего им участвовать в трансграничной преступности. Выше приводился пример взаимодействия Регионального центра Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии с государствами Центральной Азии. В Запад-

<sup>51</sup> См. S/PRST/2013/22 (18 декабря 2013 года).

<sup>52</sup> См. S/2013/189 (26 March 2013), para. 86.

<sup>53</sup> В отношении обсуждения использования в последнее время статьи 34 Советом Безопасности см. United Nations, *Repertoire of the Practice of the Security Council, Supplement 2010-2011* (advance version), part VI, available from [www.un.org/en/sc/repertoire/2010-2011/Part%20VI/2010-2011\\_Part%20VI.pdf#page=12](http://www.un.org/en/sc/repertoire/2010-2011/Part%20VI/2010-2011_Part%20VI.pdf#page=12).

ной Африке ЮНОВА играет важную роль в поддержке усилий по осуществлению регионального плана действий Экономического сообщества западноафриканских государств в целях решения все более серьезной проблемы незаконного оборота наркотических средств, организованной преступности и злоупотребления наркотиками в Западной Африке. В частности, такая работа включает информационно-разъяснительную деятельность и политическую поддержку в реализации инициативы для стран Западноафриканского побережья, предполагающей создание в четырех странах подразделений по вопросам транснациональной преступности на основе сотрудничества с операциями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

37. Эти примеры свидетельствуют о возможности Совета работать творчески на основе сочетания разных видов операций по поддержанию мира, деятельности контртеррористических органов, группы экспертов и других механизмов в целях сокращения способности террористических групп использовать потенциал трансграничной преступности. Однако до принятия каких-либо конкретных инициатив и для понимания имеющихся в распоряжении Совета вариантов потребуется более систематический анализ.

38. Назначение Генеральным секретарем Группы высокого уровня по операциям по поддержанию мира, которая в середине 2015 года должна представить ему доклад, который он затем представит Генеральной Ассамблее в сентябре 2015 года, предоставляет Совету уникальную возможность своевременного и систематического рассмотрения этих вопросов. Какими бы важными и значимыми ни были бы выводы этой Группы высокого уровня для будущих операций по поддержанию мира, созданных Советом, такие выводы могут непосредственно не касаться важного вопроса о том, может ли или должен ли Совет использовать другие имеющиеся в его распоряжении механизмы иным образом для решения проблемы терроризма и трансграничной преступности. В частности, если этот важный вопрос не будет рассматриваться стратегически, существует риск того, что обзор операций по поддержанию мира будет и дальше предусматривать разделение практики Совета на отдельные компоненты борьбы с терроризмом и урегулирования конфликтов, несмотря на тот факт, что они являются инструментами, которые должны иметь важное значение для решения взаимосвязанных проблем в реальном мире.

39. Таким образом, в настоящей концептуальной записке Совету предлагается рассмотреть возможность проведения стратегического обзора имеющихся в его распоряжении инструментов для сокращения стратегического пространства, которое трансграничная преступность предоставляет террористическим группам. Такой стратегический обзор может проводиться под руководством Генерального секретаря и принять форму доклада Совету; или, если Совет предпочитает ограничить его охват Африкой, — под руководством председателей Контртеррористического комитета и Специальной рабочей группы по предупреждению и разрешению конфликтов в Африке.

40. В таком стратегическом обзоре необходимо:

- провести анализ стратегического пространства, которое участие в трансграничной преступности предоставляет террористическим группам, с учетом пунктов, включенных в настоящее время в повестку дня Совета Безопасности;
- провести обзор усилий Генерального секретаря в ответ на предложение Совета обеспечить учет проблемы незаконного оборота наркотических средств как одного из факторов при выработке стратегии предотвращения конфликтов, анализе конфликтов, оценке и планировании интегрированных миссий и поддержке миростроительства;
- рассмотреть роль, которую в настоящее время играют вспомогательные органы Совета и миссии, включая Контртеррористический комитет, Исполнительный директорат Контртеррористического комитета, комитеты по санкциям, группы экспертов, расследования по установлению фактов и конкретные политические миссии и операции по поддержанию мира, в деле борьбы с трансграничной преступностью в контексте предпринимаемых Советом усилий по предупреждению и урегулированию конфликтов;
- рассмотреть вопрос о том, каким образом предпринимаемые Советом усилия по предупреждению и урегулированию конфликтов могут наилучшим образом быть объединены с общесистемными усилиями Организации Объединенных Наций в поддержку деятельности государств в целях решения проблемы трансграничной преступности в контексте Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций;
- рекомендовать конкретные варианты усиления использования Советом различных механизмов сокращения негативного воздействия участия террористов в трансграничной преступности на усилия по урегулированию конфликтов и поддержке государства в их усилиях по усилению пограничного контроля и мер по борьбе с трансграничной преступностью.

41. Комитету в соответствии с резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) и Группе по аналитической поддержке и наблюдениям за санкциями будет предложено представить доклад об угрозе со стороны иностранных боевиков-террористов в Африке.