

Вооруженная борьба против международного терроризма (политико-правовые аспекты)

*Хлестов О.Н**

*Мышляева М.Л.***

Террористическое нападение на США 11 сентября 2001 г. вызвало бурную реакцию во всем мире. Это событие, как и последующие, в том числе военные действия против талибов, начавшиеся 7 октября 2001 г., повлияли на расстановку сил на международной арене, выдвинули перед многими государствами, в том числе Россией, новые проблемы.

Западные страны, и в первую очередь США, осознали, что международный терроризм - это основная угроза современности. США и ранее остро реагировали на совершаемые против них террористические акты и использовали в связи с этим военные средства, как это было при терактах против их посольств, когда они нанесли ракетные удары по Афганистану и Судану.

Однако, расползание по всему миру террористических организаций, прикрывавшихся порой гуманитарными целями, борьба против терроризма других стран, например, России, не воспринималась западными державами адекватно той угрозе, которую создает международный терроризм.

Трагические события 11 сентября показали, к чему приводит благодущие, недооценка этой угрозы. В позиции США, других ведущих западных стран - Великобритании, Германии, Франции, в общественном мнении произошло коренное изменение: борьба с международным терроризмом вышла на первый план. Сейчас угроза международного терроризма, пути, способы и методы борьбы с ним - одна из главных проблем, активно обсуждаемая ООН и другими международными организациями, - межгосударственными и неправительственными, между различными державами, в правительственных и общественных кругах, в средствах массовой информации.

Особое внимание уделяется использованию вооруженной силы против международного терроризма, т.е. центральному вопросу со-

* Хлестов Олег Николаевич - вице-президент Российской ассоциации международного права, Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор.

** Мышляева Мария - аспирантка кафедры международного и конституционного права Московского государственного лингвистического университета.

временного международного права - когда допустимо, правомерно применение вооруженной силы в международных отношениях. Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности ООН приняли ряд решений по этим вопросам, в том числе о разработке единой конвенции о борьбе с терроризмом. В дискуссиях затрагиваются также и такие глобальные проблемы, как взаимоотношения между различными культурами и религиями, с мусульманским миром, отношения между богатым Севером и бедным Югом, роль ООН и НАТО, других международных организаций в борьбе с международным терроризмом. При этом в ходе дискуссий, при разработке практических мер не учитываются, а порой игнорируются нормы международного права, устанавливающие мировой правопорядок, правила поведения государств, деятельности ООН. Этот нигилизм может привести к серьезным негативным последствиям для мирового сообщества, всех его членов.

Цель настоящей статьи - рассмотреть комплекс проблем, возникающих в связи с усилением борьбы с международным терроризмом, разработкой новых международно-правовых норм в этих целях и главное - применением вооруженной силы против международного терроризма.

Правовая основа военных действий США против талибов

США расценили террористическое нападение 11 сентября как вооруженное нападение. Американский Президент назвал его актами войны против США, проведя параллель с другими войнами, в которых участвовали Соединенные Штаты, в частности, в связи с нападением Японии на Перл Харбор в декабре 1941 г.

14 сентября 2001 г. Конгресс США принял резолюцию об использовании американских вооруженных сил против тех, кто несет ответственность за нападение, сославшись при этом на право на самооборону. 12 декабря 2001 г. в связи с террористическим нападением на США НАТО приняло решение о применении ст. 5 Североатлантического договора 1949 г., согласно которой нападение на одного из участников договора означает нападение на всех его участников, и они будут использовать в ответ те средства, которые сочтут необходимыми, исходя из права на индивидуальную или коллективную самооборону. 12 сентября 2001 г. СБ ООН расценил террористическое нападение на США как создающее угрозу международному миру и безопасности, подтвердив право США на самооборону, предусмотренное ст.51 Устава ООН (резолюции 1368 от 12 сентября и 1373 от 28 сентября 2001 г.):

Использование вооруженной силы против террористов и раньше расценивалось некоторыми странами, как осуществление права на самооборону. Так, ракетный удар американцев по разведцентру Ирака в Багдаде, обвиненного ими в организации теракта против экс-президента США Буша-старшего, было расценено Россией как вытекающее из права на самооборону¹. Но это заявление, как и решение НАТО, в которую входит 19 государств, были выражением позиции лишь некоторых стран, число которых невелико. Решение СБ ООН имеет принципиально иной характер, так как именно он наделен правом определять, правомерно ли государство использует вооруженную силу, в том числе и при осуществлении права на самооборону.

Возникает вопрос: каково значение этого решения для мирового сообщества, всех членов ООН. Чтобы ответить на него, оценим, прежде всего, характер современного международного терроризма и степень его угрозы для мирового сообщества.

Возрастание угрозы международного терроризма

Международный терроризм всегда создавал опасность для общества. Примеров тому немало: один из них - убийство югославского короля Александра I и французского министра иностранных дел Бриана в 1934 г. Ныне угроза терроризма возрастает. Методы и способы действий террористов совершенствуются: используются последние достижения науки и техники, новые средства связи. Есть реальная опасность применения ими ядерных, химических и биологических средств, о чем свидетельствуют почтовые отправления со спорами сибирской язвы. Возрастает концентрация финансовых средств у террористов в связи со срастанием терроризма с наркобизнесом, торговлей оружием и другой преступной деятельностью.

В самых различных странах разрастается сеть террористических организаций. Интеграция мирового сообщества, расширение экономических и иных связей между государствами, возрастание миграционных потоков и либерализация пограничного контроля открывают для террористов дополнительные возможности. В целях террора используются религиозный и иной фанатизм, нищета и отсталость определенных слоев населения.

Международный терроризм подрывает деятельность органов государственной власти, угрожает жизни мирных граждан, создает ат-

¹ Комментарий МИД РФ в связи с акцией, предпринятой США в отношении Ирака в ночь с 26 на 27 июня 1993 г. Дипломатический вестник МИД РФ 1993 №13-14. С.40.

мосферу страха, психологической неуравновешенности среди населения, угрозу для нормальной жизни государств. Террористы используют любые, в том числе самые коварные и изощренные средства, от которых гибнут ни в чем не повинные люди. Масштабы действий террористов расширяются, что создает реальную и все возрастающую угрозу мировому сообществу. Трагические события в ряде стран, происходившие в результате их действий - яркое свидетельство этого. Ныне международный терроризм - такая же угроза для человечества, как фашизм в 30-е гг. XX в. Для ее устранения необходимы новые, нестандартные методы.

Меры борьбы с терроризмом

Меры по предотвращению террористических актов разнообразны: усиление охраны лиц и объектов, которым угрожают террористы, совершенствование деятельности соответствующих служб и т.п. Если говорить о правовых средствах, то они разрабатывались как на национальной, так и международной основе.

Национальное законодательство. В последнее десятилетие в большинстве стран были приняты законодательные акты, направленные на борьбу с терроризмом. Если обратиться к России, то ее соответствующее законодательство в последнее время стало более совершенным.

25 июля 1998 г. был принят закон "О борьбе с терроризмом", в котором содержится понятие терроризма, сформулированы правовые основы борьбы с ним, проведения контртеррористических операций, а также определены полномочия и компетенция органов, осуществляющих борьбу с терроризмом.

Уголовный Кодекс Российской Федерации, вступивший в силу 1 января 1997 г., содержит специальную статью, признающую терроризм тягчайшим преступлением. Существует также ряд постановлений Правительства РФ "О мерах по противодействию терроризму" и акты, направленные на борьбу с терроризмом в отдельных районах страны, например, в Дагестане.

ГА ООН в Декларации от 9 декабря 1994 г. (Резолюция 49/60) призвала все страны совершенствовать свое законодательство относительно терроризма и направить его в ООН для обобщения и выработки соответствующих рекомендаций.

Однако события 11 сентября показали наличие в законодательстве США ряда пробелов, что затрудняет борьбу с международным терроризмом. В связи с этим в Соединенных Штатах, и в ряде дру-

гих государств, в том числе и России, принимаются меры по совершенствованию законодательства.

Международно-правовые нормы. Попытки разработать международные соглашения предпринимались еще до второй мировой войны. После теракта против югославского короля в 1937 г. была разработана Конвенция о борьбе с терроризмом; правда, не вступившая в силу.

В послевоенный период наиболее успешной, хотя и недостаточной, была борьба с захватом воздушных судов: Токийская конвенция 1963 г., Гаагская конвенция 1970 г. и др. Разработка мер по борьбе с терроризмом началась в ГА ООН в 1972 г. Поскольку это был острый политический вопрос, позиции членов ООН по нему резко расходились, что отразилось и на формулировке пункта повестки дня.

Он именовался так: "Меры по предотвращению международного терроризма, который угрожает жизни невинных людей или приводит к их гибели, или ставит под угрозу основные свободы, и изучение коренных причин этих форм терроризма и истоков насилия, проистекающих из нищеты, безысходности, бед и отчаяния и побуждающих некоторых людей жертвовать человеческими жизнями, включая и свои собственные, в стремлении добиться радикальных перемен".

В ходе обсуждения этого пункта дискуссия велась о противоречиях между богатым Севером и бедным Югом, порождающих, как утверждали представители некоторых стран терроризм, о его допустимости в борьбе за независимость, о государственном терроризме и ряде других проблем.

В течение 20 лет эта работа была малопродуктивной. Положение изменилось в 90-е годы в связи с возрастанием терроризма. В 1991 г. пункт повестки дня уже назывался иначе: "Меры по ликвидации международного терроризма". Разработка международно-правовых норм активизировалась, и в последующие годы были достигнуты значительные результаты. В ряде документов ООН - Декларациях 1994 г. и 1996 г. - международный терроризм был признан тягчайшим преступлением независимо от того, кто, и ради каких целей совершил теракты. СБ ООН, признав международный терроризм создающим угрозу международному миру и безопасности, стал применять против него (Ливия, талибы в Афганистане) санкции, правда, без использования вооруженной силы.

Было также разработано свыше 10 многосторонних международных конвенций, предусматривающих меры борьбы против террориз-

ма в различных сферах деятельности: предотвращение захвата воздушных и морских судов, бомбового терроризма, пресечение финансирования международного терроризма и др.

Таким образом, в международном праве сложился ряд норм, направленных на борьбу с международным терроризмом, которые, наряду с другими принципами, создают правовую базу для действий в этой области. Но, как и внутреннее законодательство, международное право нуждается в совершенствовании.

Разработка новых норм; вопрос об использовании вооруженной силы в борьбе с терроризмом

Общепризнанно, что борьба с международным терроризмом будет длительной и многоплановой. Она должна включать не только военные, но, и прежде всего, широкий комплекс политических, экономических, организационных, правовых и других мер. Если касаться правовых мер, то это с одной стороны, совершенствование национально-го законодательства, и в частности, решение вопроса об экстрадиции государствами даже их граждан, участвовавших в террористических актах (такая практика уже складывается). Программа мер по совершенствованию международно-правовых норм, которую надлежит разработать, должна основываться на уже сложившихся принципах, признающих международный терроризм тягчайшим преступлением, конкретизируя и развивая это положение. Однако, в свете военных действий против талибов, наиболее сложным и острым является вопрос об использовании вооруженной силы, так как это связано с основным принципом международного права, - когда допустимо, правомерно применение такой силы в международных отношениях.

Как известно, война как средство осуществления внешней политики и разрешения международных споров запрещена современным международным правом. СБ ООН наделен широчайшими правами для обеспечения выполнения этого правила. Только он, действуя от имени всех членов ООН, уполномочен решать, какие меры необходимо предпринять для устранения угрозы миру или акта агрессии, а все члены ООН обязаны починяться его решениям и выполнять их (ст.25 Устава). Даже при осуществлении права на самооборону, предусмотренного ст.51 Устава ООН, решающее слово остается за СБ. Государство, подвергшееся вооруженному нападению, должно немедленно сообщить СБ ООН об ответных мерах и может применять их лишь до тех пор, пока СБ не примет иного решения.

Применение вооруженной силы против международного терроризма и право на самооборону

Предусмотренное ст.51 Устава ООН право на самооборону возникает в случае вооруженного нападения, которое обычно понималось как действие, совершенное государством с использованием его вооруженных сил против другой державы. Оно тесно переплеталось с понятием агрессии, также порождающей право на самооборону для ее отражения. На этих положениях базировалась практика государств. Так считали и многие российские специалисты, исследовавшие проблему самообороны: Э. Скакунов ("Самооборона в международном праве"), Ю. Михеев ("Применение принудительных мер по уставу ООН"), Г. Тункин ("Теория международного права"). Но уже в документах довоенного периода (Конвенция 1933 г. об определении агрессии) указывалось, что агрессией является вторжение вооруженных банд на территорию другого государства, то есть, действия не вооруженных сил государства, но если оно осуществляется при помощи державы, на территории которой были созданы эти вооруженные банды.

После создания ООН понятие вооруженного нападения, при совершении которого возникает право на самооборону, расширилось. В определении агрессии, принятом ООН в 1974 г., указывается, что агрессией являются не только действия вооруженных сил одного государства против другого, но и пребывание иностранных войск на территории государства после истечения срока действия соглашения, на основании которого они были введены (п. "е" ст.3), а также косвенная агрессия - вторжение банд и т.д. (п. "g", ст. 3) т.е. так, как было указано в Конвенции 1933 г. об определении агрессии.

В практике ряда западных стран, в первую очередь США, со ссылкой на право на самооборону, вооруженные силы использовались, для защиты своих граждан, находившихся за пределами страны, к примеру, вторжение американских войск в Гренаду. Практика использования права на самооборону для защиты своих граждан Союзными Штатами Америки, Великобританией и другими западными державами подробно рассматривается в статье Н. Крылова "Защита сограждан, находящихся в опасности за рубежом"². Известны также случаи вторжения вооруженных сил спецназа в пределы другого государства для спасения своих граждан, когда террористы

² "Международная жизнь". 1995 г., №1.

угоняли самолеты и угрожали жизни пассажиров - заложников; пример - вторжение израильского спецназа в Уганду).

В военной доктрине России, утвержденной 2 ноября 1993 г., также допускалось использование российских вооруженных сил для защиты ее граждан со ссылкой на право на самооборону³. В последующих документах - военной доктрине Российской Федерации, утвержденной 21 апреля 2000 г., Концепции национальной безопасности России от 10 января 2000 г. - таких положений нет.

Решений СБ ООН, подтверждавших правомерность использования государствами права на самооборону для защиты своих граждан, нет. Поэтому такая практика незаконна, потому что противоречит п. 4 ст. 2 Устава ООН, запрещающему применение вооруженной силы в международных отношениях. Столь же противоправной является позиция США и других стран НАТО о применении ими вооруженной силы для защиты прав человека в других странах без санкции и в обход СБ ООН.

Следует отметить также, что СБ ООН неоднократно признавал, что угрозу миру и безопасности создают не только государства, но и антиправительственные формирования, контролирующие часть территории страны, и применял против них санкции (талибы в Афганистане, УНИТА в Анголе).

Возвращаясь к решению СБ ООН относительно террористического нападения на США 11 сентября, отметим, что СБ расценил его как разновидность вооруженного нападения, равноценного ему с точки зрения возникновения права на самооборону, предусмотренного в ст. 51 Устава ООН. Тем самым дана новая интерпретация, новое толкование этой статьи.

Это толкование, соответствующее сложившейся практике (примеров чему множество), находится в рамках компетенции СБ ООН. Так, СБ ООН, наделенный правом предотвращать и прекращать межгосударственные вооруженные конфликты, уже давно занимается урегулированием внутренних вооруженных конфликтов, возникающих в пределах государств. Практика применения Советом Безопасности Устава ООН, интерпретация его положений имеет исключительно важное значение, помогает ООН решать возникающие перед ней новые задачи в связи с изменениями, происходящими в мире, и заслуживает всяческой поддержки. Вместе с тем, нельзя не

³ Известия, 18 ноября 1993 г.

учитывать, что использование права на самооборону в случае террористического нападения нуждается в более четком определении с тем, чтобы избежать злоупотребления этим правом. И это одна из задач СБ ООН. Предстоит определить:

- каков должен быть характер террористического нападения, чтобы у государства возникло право на самооборону?
- против кого могут быть использованы вооруженные силы государством, подвергшимся террористическому нападению?

Право на самооборону в случае террористического нападения.
Роль Совета Безопасности ООН

Право на самооборону по ст. 51 Устава ООН возникает в случае вооруженного нападения определенного характера: значительные масштабы военных действий и участвующих в них войск, характер используемых средств ведения войны, другие моменты. Пограничные инциденты не создают права на самооборону. Нечто подобное необходимо определить и применительно к террористическому нападению, в частности:

- оценить характер,
- установить, кем осуществлено: иностранными государственными структурами, международными организациями или отдельными лицами;
- степень его негативных последствий для жизни страны, ее экономического положения, деятельности органов власти;
- оценка воздействия нападения на население: число погибших, психологическое состояние, другие факторы.

Что касается вопроса о том, против кого могут быть использованы вооруженные силы государства на основании права на самооборону при террористическом нападении, то здесь целесообразно учесть уже имеющийся опыт. Обратимся к последнему - военным действиям против талибов. Прежде чем начать их 7 октября, США, оценив нападение 11 сентября как серьезный акт, равносильный вооруженному нападению: представили доказательства причастности к нему Бен Ладена и его организации, которые даже Правительство Пакистана, поддерживающее талибов, признало убедительными.

СБ ООН указал, что территория Афганистана; контролируемая талибами, является источником международного терроризма, и применил против них санкции.

Талибы отказались выдать Бен Ладена и его сподвижников.

СБ ООН признал, что ответственность за террористическое нападение 11 сентября несут все, кто был связан с ним, т.е. не только физические лица, но и правительственные и неправительственные структуры.

Учитывая этот опыт, целесообразно установить порядок, при котором в случае террористического нападения, до применения вооруженных сил на основании права на самооборону необходимо выяснить ряд обстоятельств, в частности:

- причастность к совершенному террористическому нападению государств или властей, контролирующих территорию, против которых возможно применение вооруженных сил;

- согласие выдать террористов и осуществление передачи;

- согласие принять меры к недопущению использования их территории в террористических целях и осуществление таких мер на практике.

Необходимость выполнения таких мер вытекает из специфики террористического нападения, которое по своему характеру отличается от вооруженного нападения, где обстоятельства более ясны. Учитывая это обстоятельство, а также необходимость контроля за выполнением указанных выше мер по борьбе с терроризмом, было бы целесообразно, чтобы СБ ООН подтверждал возникновение у государства права на самооборону, как это имело место в случае с США. Без такого подтверждения это право прекращается. То есть, право на самооборону в случае террористического нападения, должно быть ограничено рядом процедур. Подобное ограничение представляется оправданным, поскольку главное - это путем политических, экономических, правовых и других мер предотвращать распространение международного терроризма, устранять его из жизни мирового сообщества, а использование вооруженных сил должно быть крайней мерой, осуществляемой с большой осторожностью.

Борьбу с международным терроризмом, создающим угрозу для всех государств, целесообразнее вести при центральной, координирующей роли ООН, что уже и происходит. Примером этого является решение СБ ООН от 28 сентября 2001 г. (резолюция № 1373), который обязал всех членов ООН осуществить комплекс мер и создал комитет для контроля за выполнением принятых СБ ООН решений, а также подготовки предложений о дальнейших шагах в этой области.

В этой связи нельзя не затронуть вопрос о создании антитеррористической коалиции, роли НАТО, о чем говорят государственные и политические деятели, средства массовой информации. Коалиция - это союз, группа государств. Миру известна, в частности, антигитлеровская коалиция. Уже сейчас предпринимаются попытки изобразить военные действия против талибов как борьбу группы христианских государств против мусульманских стран, борьбу государств с различными культурами, что по сути дела направлено на защиту терроризма.

Но терроризм не имеет национальности. К нему прибегают экстремисты различных рас и вероисповеданий, причем, обычно далеко не бедные. Против него выступает ООН, насчитывающая почти 200 государств-членов. ГА и СБ ООН осудили терроризм как тягчайшее преступление и обязали всех ее членов вести борьбу в целях его ликвидации. Государства, активно действующие против талибов, выступают от имени всего мирового сообщества, а не как отдельная группа-коалиция государств, что и необходимо всячески подчеркивать.

В свете этого было бы целесообразно также, чтобы США и другие государства, участвующие в военных операциях против талибов, выступали от имени ООН, получив на это соответствующий мандат от СБ ООН, что в политическом и правовом плане было бы более выгодно, в том числе и для этих стран.

Афганистан - член ООН. Его представляет в ООН правительство Раббани, что является примером применения на практике конститутивной теории признания. Разнообразная помощь ООН, в том числе гуманитарная, должна предоставляться Афганистану для распространения среди населения, в том числе в районах, которые будут освобождаться от власти талибов, через это правительство.

Таким образом, борьба с международным терроризмом, в том числе с использованием вооруженной силы, должна осуществляться на основе международного права, в рамках этого права, при ведущей роли ООН. Отрадно отметить, что именно такова позиция России, выражаемая Президентом. Поэтому долг всех, кто занимается международными отношениями и международным правом и достаточно квалифицированно разбирается в этих вопросах, поддержать эту позицию.