

# **К вопросу о борьбе с международным терроризмом на территориях иностранных государств**

*Прокофьев Н.В.\**

В конце двадцатого столетия определенное развитие получила тенденция толковать нормы международного права, регламентирующие применение силы в международных отношениях, как дающие право применять вооруженную силу и другие принудительные меры, предусмотренные Уставом ООН, против государства в случае совершения им или пособничества в совершении актов международного терроризма. Данный вопрос уже неоднократно освещался юристами-международниками, в частности и на страницах Московского журнала международного права. В своей статье «Вооруженная борьба против международного терроризма (политико-правовые аспекты)»<sup>1</sup> О.Н. Хлестов и М.Л. Мышляева останавливались на некоторых аспектах этой темы. С момента появления данной статьи прошел уже год, в течение которого продолжали происходить не вполне однозначные с международно-правовой точки зрения события, а также высказывались новые мнения по данному вопросу. Таким образом, отталкиваясь от некоторых выводов, предложенных О.Н. Хлестовым и М.Л. Мышляевой, постараемся еще раз более подробно исследовать вопрос правомерности борьбы с терроризмом на территориях других государств, ориентируясь также и на мнения, высказанные западными юристами-международниками.

Итак, как дающее право применять вооруженную силу и другие принудительные меры против государства в случае совершения им или пособничества в совершении актов международного терроризма некоторыми государствами рассматривалось право на самооборону, предусмотренное ст. 51 Устава ООН; в таком качестве рассматривался

---

\* Прокофьев Никита Викторович – аспирант кафедры международного права Дипломатической академии МИД России.

<sup>1</sup> О.Н. Хлестов, М.Л. Мышляева. «Вооруженная борьба против международного терроризма (политико-правовые аспекты)» // Московский журнал международного права. № 4. 2001. С. 11.

Советом Безопасности ООН и вопрос о применении принудительных мер для поддержания мира и безопасности (глава VII Устава ООН). Приведем несколько примеров.

В марте 1978 года под предлогом подавления «баз террористов» Израиль предпринял вторжение в Ливан, но по требованию СБ ООН<sup>2</sup> через 3 месяца вывел свои войска.

В 1983 году США бомбардировали Бейрут, объясняя свои действия «самообороной» в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

В октябре 1985 года израильская авиация нанесла бомбовые удары по штабу Организации Освобождения Палестины на территории Туниса. В объяснении своих действий СБ ООН Израиль ссылался на то, что власти Туниса предоставили убежище арабским террористам. Совет Безопасности отвел доводы Израиля и осудил акт «вооруженной агрессии Израиля в отношении территории Туниса, который представляет собой вопиющее нарушение Устава ООН, международного права и норм поведения»<sup>3</sup>.

Самообороной против ливийского терроризма был обоснован и бомбовый удар американской авиации по Триполи в апреле 1986 года.

В июне 1993 года США нанесли ракетный удар по разведцентру Ирака в Багдаде, обвинив Ирак в организации теракта против экс-президента США Джорджа Буша-старшего. Россия расценила этот шаг как вытекающий из права на самооборону<sup>4</sup>.

В 1996 году на территории Южного Ливана имела место израильская операция «Гроздь гнева», которая, как утверждалось, была направлена против террористов-боевиков «Хезболлах».

В 1998 году США нанесли ракетный удар по лагерям террористов на территории Афганистана и Судана, также ссылаясь на право индивидуальной самообороны от международного терроризма (взрывы посольств США в Кении и Танзании) в соответствии со ст. 51 Устава ООН. В резолюции 1189 (1998) СБ ООН решительно осудил эти акты и, в частности, «положительно отметил реакцию США»<sup>5</sup>.

После событий 11 сентября 2001 года слово «теракт» было произнесено лишь в первый день, но уже на завтра его сменил термин «акт

---

<sup>2</sup> S/RES/425 (1978).

<sup>3</sup> S/RES/573 (1985).

<sup>4</sup> Комментарий МИД России в связи с акцией, предпринятой США в отношении Ирака в ночь с 26 на 27 июня 1993 года // Дипломатический вестник МИД России. 1993. № 13-14. С. 40.

<sup>5</sup> S/RES/1189 (1998).

войны», с которого Джордж Буш и начал свою речь перед Конгрессом<sup>6</sup>. Причем в данном случае противник конкретно назван не был, что также делает неопределенной географию зоны возмездия. Ряд западных юристов сходится во мнении<sup>7</sup>, что не имеющий юридической коннотации термин «акт войны» был использован президентом Бушем, с одной стороны, из популистских соображений, а с другой стороны, тем самым было логически обозначено начало подготовки военной кампании против международного терроризма и поддерживающих его государств. Полноформатная военная операция в Афганистане началась уже осенью 2001 года. Не исключено, что она продолжится на территории других стран, куда, по информации американских спецслужб, переместится террористическая группа Аль-Каида.

Нам представляется, что для целей международно-правового анализа допустимости индивидуальной и коллективной борьбы с актами международного терроризма на территориях других государств необходимо обозначить основополагающие в данном вопросе нормы международного права:

- п. 4 ст. 2 Устава ООН – фундаментальный принцип запрещения применения силы и угрозы силой в международных отношениях, *jus cogens*;

- положения гл. VII Устава ООН, и ст. 51 в частности;

- антитеррористическая конвенционная база.

Ситуации международного терроризма, в свою очередь, подразделяются на две категории: ситуации «государственного терроризма» (субъект – государство) и иные ситуации международного терроризма (субъект – физическое лицо или группа, действующие в частном порядке, то есть не связанные с государством). В первом случае ответные действия государства-жертвы должны быть направлены непосредственно против государства-правонарушителя, а во втором случае ответные действия государства-жертвы должны быть обращены лишь против исполнителей террористического акта.

---

<sup>6</sup> Текст речи президента США доступен в сети Интернет на официальном сайте Белого Дома по адресу <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010912-4.html>

<sup>7</sup> См.: Роберт К. Голдман, Стивен Ратнер, Дэвид Тернс, Марк Коген. С их мнениями, в частности и по этому вопросу, можно ознакомиться в сети Интернет по адресу <http://www.crimesofwar.org>

## **Применение силы в международных отношениях: концептуальные вопросы**

Пункт 4 ст. 2 Устава ООН, формулируя один из основных принципов международного права, гласит: «Все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями ООН». Нельзя ни на минуту усомниться в том, что несоблюдение данного принципа размывает сами основы международных отношений.

Но современному международному праву известны три изъятия из данного принципа:

а) по решению Совета Безопасности ООН: когда СБ признает, что нарушен мир, или создана угроза миру, или совершен акт агрессии (ст. 39 Устава ООН), он определяет, какие действия в связи с этим необходимо предпринять, вплоть до использования вооруженной силы (ст. 42 Устава ООН);

б) применение силы как средства законной самообороны (как индивидуальной, так и коллективной) и осуществление права государства на защиту от вооруженного нападения (ст. 51 Устава ООН);

в) в ситуации национально-освободительной войны, которая является, по сути, средством силовой реализации права, вытекающего из принципа самоопределения народов.

Для целей настоящего исследования наибольшую значимость представляет вопрос о регламентации самообороны. Ст. 51 Устава ООН гласит: «Настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на члена Организации, до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности. Меры, принятые Членами Организации при осуществлении этого права на самооборону, должны быть немедленно сообщены Совету Безопасности и никоим образом не должны затрагивать полномочий и ответственности Совета Безопасности, в соответствии с настоящим Уставом, в отношении предпринятия в любое время таких действий, какие он сочтет необходимым и для поддержания или восстановления международного мира и безопасности».

Представляется необходимым определить, что понимается под термином «вооруженное нападение», поскольку реализация права на самооборону поставлена от него в прямую зависимость: лишь только в ситуации вооруженного нападения, по словам Д. Донского, ответные вооруженные действия обретают «характер правомерности»<sup>8</sup>.

Понятие вооруженного нападения тесно связано с нормой п. 4 ст. 2 Устава ООН. Представляя собой форму применения силы против территориальной неприкосновенности и политической независимости другого государства, вооруженное нападение является нарушением этой нормы. Однако нормативного определения «вооруженного нападения» в современном международном праве не существует. К такому выводу, в частности, пришел Международный Суд ООН в решении по делу «Никарагуа против США», принятом 27 июня 1986 года<sup>9</sup>. Все же Суд установил некоторые признаки вооруженного нападения, повторив, по сути, ст. 3 п. «g» Определения агрессии (резолюция 3314 Генеральной Ассамблеи ООН, принятая единодушно без голосования 14 декабря 1974 года). В решении Суда было зафиксировано, что вооруженное нападение предполагает действия регулярной армии через международную границу, а также отправление государством или от его имени вооруженных банд или наемников, которые ведут такие действия против другого государства, что они приравниваются к вооруженному нападению со стороны регулярных вооруженных сил государства.

Таким образом, Определение агрессии 1974 года – единственный на сегодняшний день документ, устанавливающий ориентиры, с помощью которых можно отграничить вооруженное нападение от иных видов вооруженных посягательств. Статья 3 Определения устанавливает ситуации агрессии. При этом преамбула самого Определения агрессии гласит, что «хотя вопрос о том, совершен ли акт агрессии, должен рассматриваться с учетом всех обстоятельств, в каждом отдельном случае, тем не менее, желательно сформулировать основные принципы в качестве руководства для такого определения». Из описанных в Определении агрессии ситуаций и из права СБ ООН квалифицировать как акт агрессии какое-либо действие, которое является по сути вооруженным нападением, следует, что понятие агрессии шире,

---

<sup>8</sup> Донской Д. Агрессия – вне закона. М, 1976. С. 42.

<sup>9</sup> Доклад Международного суда 1 августа 1985 г. – 31 июля 1986 г. ГА. Офиц. отчеты. 41 сессия. Доп. 4. (А/41/4). ООН. Нью-Йорк, 1986. С. 7.

чем понятие вооруженного нападения. Также между ними существуют и принципиальные отличия: а) совершение вооруженного нападения констатирует государство-жертва, а СБ ООН выполняет в такой ситуации контрольную функцию уже после осуществления права на самооборону. Совершение же акта агрессии констатирует только СБ - ООН; б) вооруженное нападение дает жертве основания для осуществления права на самооборону, а акт агрессии открывает путь применению мер, предусмотренных главой VII Устава ООН (включая и принудительные меры невоенного и военного характера). Как отмечает Э.И. Скакунов, признание конкретного террористического акта вооруженным нападением со стороны пострадавшего государства возможно через признание его деликтом и влечет санкции. Тогда как при признании террористического акта актом агрессии Советом Безопасности данный акт автоматически признается преступлением и влечет международно-правовую ответственность<sup>10</sup>.

Следует также учитывать и значительные дискреционные полномочия Совета Безопасности: в ст. 2 Определения агрессии говорится о том, что несмотря на то, что «применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава является “prima facie” свидетельством акта агрессии», «Совет Безопасности может в соответствии с Уставом сделать вывод, что определение о том, что акт агрессии был совершен, не будет оправданным в свете других соответствующих обстоятельств, включая тот факт, что соответствующие акты или их последствия не носят достаточно серьезного характера».

Как мы видим, не всякое применение вооруженной силы государством первым должно обязательно квалифицироваться Советом Безопасности как акт агрессии. Однако следует заметить, что отсутствие такой квалификации ни в коей мере не означает, что применение государством вооруженной силы является в этом случае правомерным. Также следует обратить внимание и на положения ст. 25<sup>11</sup> подготов-

---

<sup>10</sup> Скакунов Э.И. Международно-правовые гарантии безопасности государств. М.: Межд. отношения, 1983. С. 192.

<sup>11</sup> Ст. 25 гласит: «1. Государство не может ссылаться на состояние необходимости как основание для исключения противоправности деяния этого государства, не соответствующего его международному обязательству, за исключением тех случаев, когда: а) это деяние являлось единственным средством защиты *существенного интереса* этого государства от тяжелой и неминуемой угрозы и б) это деяние не нанесло серьезного ущерба *существенному интересу* государства, в отношении которого существует указанное обстоятельство...».

ленного Комиссией международного права Проекта статей об основаниях международной ответственности государств за международно-противоправные деяния, который не исключает при определенных обстоятельствах возникновение ситуации, когда крайней опасности подвергаются «существенные интересы» государства, заставляющие его избрать поведение, не соответствующее его международному обязательству.

При установлении факта вооруженного нападения жертва предполагаемого вооруженного нападения также в определенных пределах имеет возможность действовать по своему усмотрению. Необходимо принимать во внимание стремление некоторых стран, в частности США, в каждом отдельном случае в одностороннем порядке решать вопрос о факте совершения вооруженного нападения и, как следствие, появлении права на самооборону, что может, по сути, лишить смысла принцип неприменения силы – остается возможность «легализации произвола под предлогом самообороны»<sup>12</sup>.

Возможно, единственным на настоящий момент нормативным способом поставить в некоторые рамки дискреционные полномочия жертвы предполагаемого вооруженного нападения является обязательство (ст. 51 Устава ООН) «немедленно» поставить СБ ООН в известность относительно мер, принимаемых в ответ на вооруженное нападение. Эта формула была также развита и подтверждена в упоминавшемся выше решении Международного Суда по делу «Никарагуа против США». Было также установлено, что подвергшееся нападению государство должно признать себя его жертвой, и в случае, когда свои действия (которые в противном случае были бы незаконными) это государство оправдывает правом на самооборону, правомерно ожидать, что оно выполнит все условия Устава ООН. А отсутствие обращения в органы ООН является доказательством того, что применившее эти действия государство не уверено в том, что оно действует в порядке самообороны.

### **Понятие и цели «самообороны»**

Профессор С.В. Черниченко пишет, что самооборона – «еще не мера ответственности. Ее основная цель – добиться прекращения нарушения принципа неприменения силы и, восстановив мир, создать усло-

---

<sup>12</sup> Черниченко С.В. Теория международного права. М.: «НИМП», 1999. Т. 1. С. 452, 457.

вия для определения меры ответственности нарушителя»<sup>13</sup>. Исследуя правовые рамки «самообороны» США после событий 11 сентября, итальянский юрист-международник А. Кассезе отмечает, что самооборона должна отвечать следующим критериям<sup>14</sup>:

1. право на силовую реакцию оправданно в ситуации, характеризующейся наличием «настоятельной, непреодолимой и не оставляющей ни выбора средств, ни времени на размышление» необходимости<sup>15</sup>;
2. использование силы должно быть направлено исключительно на отражение вооруженного нападения со стороны государства-агрессора;
3. силовой ответ должен отвечать требованию пропорциональности;
4. использование силы должно прекратиться, как только агрессия будет остановлена и Совет Безопасности примет необходимые меры;
5. при осуществлении права на самооборону государства должны действовать в строгом соответствии с нормами международного гуманитарного права.

Также немаловажным критерием законной самообороны является предшествование ей вооруженного нападения – речь идет о принципе первенства, роль которого в том, что он позволяет провести разграничение между вооруженным нападением и угрозой силой: «применение вооруженной силы государством **первым** в нарушение Устава является “*prima facie*” свидетельством акта агрессии» (ст. 2 Определения агрессии). Ю.М. Рыбаков писал: «Никакое применение вооруженной силы одним государством против другого не может быть квалифицировано в качестве агрессии, если оно не предпринято первым»<sup>16</sup>.

О том, что основная цель самообороны состоит в достижении «прекращения нарушения принципа неприменения силы» и восстановлении мира, а ни в коей мере не в осуществлении возмездия за правонарушение, говорит также и факт запрещения военных или вооружен-

---

<sup>13</sup> Черниченко С.В. Цит. соч. Т. 2. С. 450.

<sup>14</sup> A. Cassese. “Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law” // *European Journal of International Law*. Vol.12 (2001). No. 5. P. 993.

<sup>15</sup> Данная формула получила название *Caroline test*. Она была выведена в 1837 году госсекретарем США Дэниелом Уэбстером при подготовке ответа США на убийство двух пассажиров судна «Кэролайн» в результате преступного нападения вблизи канадской границы. Она также использовалась при рассмотрении дел Нюрнбергским трибуналом и широко признана в американской доктрине международного права. См. подробнее: Хайд Ч.Ч. Международное право. Его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. М.: Издательство иностранной литературы, 1950. Т. 1. С. 390-391.

<sup>16</sup> Рыбаков Ю.М. Агрессия и международное право // *Межд. жизнь*. 1980. № 76. С. 52.



ных репрессалий<sup>17</sup> в международных отношениях. Вооруженные репрессалии в значительной степени носят характер «воздаяния» за правонарушение, совершенное другим государством, о чем нередко, ссылаясь на право на самооборону как на правовое обоснование своих действий, заявляли некоторые государства, применившие вооруженные силы против государства-правонарушителя (например, «удары возмездия» Израиля по палестинским территориям).

Запрет вооруженных репрессалий в современном международном праве объясняется в первую очередь тем, что единственным исключением из запрета для государств прибегать к применению друг против друга вооруженной силы является использование ими права на самооборону в ответ на вооруженное нападение, а не любое правонарушение одного государства в отношении другого. Об этом запрете недвусмысленно говорится в контексте принципа неприменения силы или угрозы силой в Декларации 1970 г. о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, шестой абзац которой гласит: «Государства обязаны воздерживаться от актов репрессалий, связанных с применением силы». Кроме того, запрещение вооруженных репрессалий следует и из других международных актов<sup>18</sup>.

В целом, проводя международно-правовой анализ таких явлений, как агрессия, вооруженное нападение и самооборона, нельзя забывать и о том, что юридически обязательную оценку самообороны на сегодняшний день может давать только Совет Безопасности ООН (гл. VII Устава ООН). Учитывая влияние политики, нетрудно предположить, что в тех или иных случаях кто-либо из постоянных членов может использовать право вето, а непостоянные члены имеют возможность объединиться с целью заблокировать соответствующее решение. К сожалению, как писал А. Альварес, «наиболее значимые вопросы международной жизни остаются в области политики, а не права»<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Под вооруженными репрессалиями в международном праве понимается применение государством вооруженных сил в отношении другого государства, совершившего в отношении него правонарушение, не связанное с использованием вооруженных сил.

<sup>18</sup> Резолюция Совета Безопасности 188 (1964 г.), например, гласила, что Совет «осуждает репрессалии как несовместимые с целями и принципами Объединенных Наций». В Заключительном акте СБСЕ 1975 г. в контексте принципа неприменения силы или угрозы силой устанавливалось: «Равным образом они (государства-участники Заключительного акта) будут также воздерживаться в их взаимных отношениях от любых актов репрессалий с помощью силы».

<sup>19</sup> Alvarez A. *International Law and Related Subjects from the Point of View of the American Continent*. Wash., 1992. P. 35.

## **Применение общих норм международного права в ситуациях борьбы с международным терроризмом на территориях других государств**

Ситуации международного терроризма, как мы уже отмечали выше, по признаку субъекта этого преступления можно классифицировать на две разновидности:

- ситуации «государственного терроризма» (субъект – государство);
- иные ситуации, когда субъект – физическое лицо или группа, действующие в частном порядке (то есть не связанные с государством).

При рассмотрении актов так называемого «государственного» терроризма можно выделить три ситуативные возможности:

- во-первых, это терроризм, осуществляемый вооруженными силами одного государства в форме вооруженного нападения или агрессии против другого суверенного государства;
- во-вторых, это государственный терроризм в форме преступных действий против собственного народа;
- в-третьих, это государственный терроризм в форме тайных подрывных операций спецслужб.

Для первой из описанных ситуаций представляется справедливым мнение Ю.М. Колосова и Дж. Левитта<sup>20</sup> о том, что использование термина «государственный терроризм» в международном праве не является продуктивным. Если какие-либо действия, перечисленные в ст. 3 Определения агрессии (Резолюция ГА ООН 3314, Док. ГА ООН, Доп. 34, 1974), осуществляются государством, их следует квалифицировать как акт агрессии. В данной ситуации применяются положения ст. 51 Устава ООН, и остается лишь прояснить, имеет ли право государство-жертва при самообороне осуществлять военные операции не только против вторгшихся на его территорию иррегулярных вооруженных формирований, но также и против непосредственно пославшего их государства, то есть осуществлять операции через границу?

Взгляды на данную проблему расходятся.

Как уже отмечалось, целью самообороны является отражение вооруженного нападения, освобождение территории государства-жертвы и, применительно к случаю косвенной агрессии, ликвидация воору-

---

<sup>20</sup> Колосов Ю.М., Левитт Дж. М. Международное сотрудничество в борьбе с терроризмом // Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны. М.: Спарк, 1996. С. 157.

женных формирований государства-агрессора на территории государства-жертвы. Все остальные репрессивные действия в отношении государства-агрессора основаны на идее ответственности за тягчайшее международное преступление – агрессию и отнесены к компетенции Совета Безопасности.

Г.В. Шармазанашвили писал, что государство-жертва имеет право «...пресечь ведущуюся против него... деятельность... всеми доступными и возможными средствами в пределах своей территории»<sup>21</sup>.

Я. Броунли также признает за подвергшимся агрессии государством право на принятие мер, но только таких, «...которые не включают военных операций через границу»<sup>22</sup>.

Высказывалось также мнение<sup>23</sup> о том, что отражение нападения не исключает перенесения военных действий на территорию нападающей стороны, если в результате такого перенесения можно добиться пресечения нападения. Так, например, государство-жертва косвенной агрессии вправе нанести удары по лагерям на территории агрессора, где проходят подготовку иррегулярные формирования, по складам вооружения и т.д. Оно вправе с помощью своих войск вторгнуться на территорию агрессора и перерезать пути снабжения иррегулярных формирований. Подобное утверждение представляется не вполне корректным исходя из действующего международного права, однако оно не лишено определенной логики. Но однозначно говорить о возможности военных операций через границу не представляется возможным в контексте императивных норм международного права<sup>24</sup>, а также иных норм Устава ООН<sup>25</sup>, хотя, казалось бы, доктрина международного права не отрицает такую возможность<sup>26</sup>.

Столь же разнородны и оценки подобной практики непосредственными участниками международных отношений. Например, после нанесения в 1993 году США ракетного удара по Багдаду в связи с попыткой иракских властей организовать террористический акт против экс-

---

<sup>21</sup> Шармазанашвили Г.В. Понятие самопомощи в международном праве // Советский ежегодник международного права. 1959. М., 1960. С. 307.

<sup>22</sup> Brownlie I. International Law and the Use of Force by States.//Oxf. 1963. P. 279. Цитата по: Скакунов Э.И. Самооборона в международном праве. М., 1973. С. 138.

<sup>23</sup> См.: Скакунов Э.И. Указ. соч. С. 111-113.

<sup>24</sup> См. положения п. 7 ст. 2 Устава ООН.

<sup>25</sup> См. положения Гл. VII Устава ООН.

<sup>26</sup> См. положения ст. 2 Определения агрессии 1974 г., ст. 33 Проекта статей об основаниях международной ответственности.

президента Дж. Буша Россия поддержала подобные действия, заявив, что «...действия США являются оправданными, поскольку вытекают из права государства на индивидуальную и коллективную самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН»<sup>27</sup>.

А в 1996 и 1998 годах оценка Россией израильской операции «Гроздья гнева» и американских ракетных ударов по лагерям террористов на территории Афганистана и Судана была иной. Россия осудила подобную практику как дестабилизирующую. В 2001 же году, после терактов 11 сентября, Россия, решив не принимать участия в боевых действиях антитеррористической коалиции на территории Афганистана, предоставила дипломатическую, информационную и материальную поддержку США и правительству Раббани. В первую очередь, как подчеркнул в своем обращении от 24 сентября 2001 года В.В. Путин, надлежит беспокоиться об усилении роли ООН и СБ ООН.

Во второй из рассматриваемых нами ситуаций речь идет о внутреннем, «государственном», терроризме против своих соотечественников, а также против иностранных граждан, находящихся в предполагаемой стране. В данной ситуации проблема тесно переплетается с концепцией так называемой «гуманитарной интервенции». В совместном докладе двух голландских неправительственных организаций – Консультативного комитета по правам человека и внешней политике и Консультативного комитета по вопросам публичного международного права – гуманитарная интервенция определяется как угроза или использование силы «одним или более государством в пределах территории другого государства с единственной целью остановить или предотвратить крупномасштабные, серьезные нарушения основных прав человека, которые имеют место или совершение которых в ближайшем будущем очевидно, независимо от гражданства, причем к таким правам в особенности относится право индивидов на жизнь, в случаях когда угроза или использование силы осуществляются либо без предварительного получения полномочий от компетентных органов ООН, либо без разрешения законного правительства страны, на территории которой интервенция имела место»<sup>28</sup>. Некоторыми государствами эта концепция поддерживается: применяя свои вооруженные силы на территориях других государств, в оправдание своего поведения они ссы-

<sup>27</sup> Дипломатический вестник. МИД России. 1993. № 13-14. С. 40.

<sup>28</sup> Цит. по: Черниченко С.В. Теория международного права. С. 472.

лаются, в частности, на необходимость защиты человеческой жизни, чести и достоинства. С.В. Черниченко, приводя в пример ситуацию в Конго летом 1997 года, пишет, что в случае серьезных беспорядков в государстве, особенно безвластия, «использование вооруженных сил для эвакуации своих граждан (и граждан других государств) считается правоммерным»<sup>29</sup>. Но в то же время интервенция – «противоправное, в соответствии с Уставом ООН и международным правом, вмешательство государства (группы государств) в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого другого государства, состоящее в противоправном применении в отношении этого другого государства принудительных мер (действий)»<sup>30</sup>.

Напомним, что в данной ситуации противоправность исключается лишь в случае, если принудительные меры в отношении другого государства осуществляются по решению Совета Безопасности в соответствии с п. 7 ст. 2 Устава ООН.

Таким образом, на сегодняшний день самостоятельно предпринять против государства-правонарушителя принудительные меры, основываясь на положениях современного международного права, не представляется возможным.

В рассматриваемом нами контексте показателен пример ситуации, сложившейся в Косово. Одним из пунктов в обоснование военных действий в Югославии страны – члены НАТО приводили тезис о том, что действия альянса – это «гуманитарная интервенция» во имя предотвращения «гуманитарной катастрофы». Однако в современном международном праве ни один из этих терминов определения не имеет.

Тем не менее, в научной литературе существуют доктринальные тезисы о правомочности «гуманитарной интервенции». Например, среди критериев «гуманитарной интервенции» профессор Р.Б. Лиллик выделяет следующие:

1) ее причиной должно быть существование или угрожающая вероятность серьезных и постоянных нарушений права, вызывающих возмущение общественной совести;

2) интервенция может быть санкционирована лишь после того, как все разумные дипломатические усилия на международном и региональном уровнях оказались тщетными;

---

<sup>29</sup> Там же. С. 471.

<sup>30</sup> Ушаков Н.А. Правовое регулирование использования силы в международных отношениях. С. 81.

3) интервенция должна быть строго ограниченной по времени и сфере действия, то есть соответствовать принципу соразмерности;

4) подобная акция должна сохранять территориальную целостность «принимающего» государства;

5) при осуществлении интервенции следует, по возможности, воздерживаться от вмешательства в работу органов власти «принимающего» государства, если таковые имеются<sup>31</sup>.

Очевидно, что к ситуации с Косово вышесказанное можно применить, лишь обладая богатым воображением. Хотя, несомненно, в политических целях ссылки на гуманизм могут оказаться эффективными.

В третьей из рассматриваемых нами ситуаций речь идет о самообороне от косвенной агрессии. Как уже отмечалось, анализ ст. 39, ст. 51, а также п. 4 ст. 2 Устава ООН недвусмысленно говорит о том, что реализация права на индивидуальную (и коллективную) самооборону государством напрямую зависит от предварительного совершения против него вооруженного нападения. Подчеркнем еще раз, что нападение должно быть именно вооруженным, то есть сопряженным с действительным применением вооруженной силы, поскольку в противном случае самооборона сама становится первичным актом вооруженного нападения.

Также еще раз напомним о необходимости соблюдения принципа первенства. Как писал А.Д. Колесник, «...фиксация принципа первенства в ст. 51 Устава ООН играет также и ту важную роль, что она перекрывает возможности возрождения концепции «превентивной самообороны», имевшей широкое распространение в международном праве в прошлом и оправдывающей использование вооруженной силы в порядке самообороны в ответ на угрозу силой или в ответ на действия, не являющиеся вооруженным нападением»<sup>32</sup>. Еще раз обратимся к уже упоминавшемуся решению Международного Суда ООН по делу «Никарагуа против США». Изучив обстоятельства дела, Международный Суд отвел доводы США, признав их несостоятельными и, зафиксировав в своем решении двенадцатью голосами против трех, что он «отвергает довод о коллективной самообороне, выдвигаемый США в свя-

---

<sup>31</sup> См.: Симпозиум по вопросам гуманитарной деятельности и осуществления операций по поддержанию мира. Отчет под ред. У. Палванкара. МККК. М., 1995. С. 19.

<sup>32</sup> Колесник А.Д. Международная противоправность косвенного применения вооруженной силы. Дисс. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 1991. С. 109.

зи с действиями военного и полувоенного характера в Никарагуа и против Никарагуа, являющихся предметом этого дела»<sup>33</sup>. Анализируя нормы обычного права, касающиеся запрета вмешательства во внутренние дела других стран, Суд отметил, что в современном международном праве (как обычном, так и конвенционном) государства не имеют права «на коллективный вооруженный ответ против актов, которые не представляли собой вооруженного нападения».

Таким образом, остается открытым вопрос о том, какие действия возможно применить при очевидной вероятности вооруженного нападения или террористической акции. Р.А. Мюллерсон, Д.Дж. Шеффер в этой связи полагают, что Устав ООН «...не зачеркнул полностью права на превентивную самооборону, хотя он ставит ей строгие границы ...Устав не говорит, что право на самооборону возникает, если вооруженное нападение уже имело место. Поэтому важно определить момент начала вооруженного нападения. Включает ли понятие «вооруженное нападение» в смысле ст. 51 также подготовку, развертывание и другие его начальные стадии? ...При определении начала вооруженного нападения следует принять в расчет характеристики современных наступательных вооружений, а также географические и иные факторы»<sup>34</sup>. Представляется, что в свете продолжающегося совершенствования технологий, в том числе оружия массового поражения, и ядерного в частности, подобная точка зрения небеспопознаваема. Так, Э. Хименес де Аречага в осторожной форме отмечает, что возможность мгновенного применения и мощнейший разрушительный эффект ядерного оружия могут побудить ядерные державы достичь соглашения *inter se* или молчаливого взаимопонимания «относительно того, чтобы считать определенные предваряющие запуск подобного оружия шаги – например, незаконное или тайное его развертывание – равнозначными началу вооруженного нападения и позволяющими предпринять некоторые ограниченные действия, нарушающие, например, свободу навигации в открытом море»<sup>35</sup>. Но в таких неоднозначных ситуациях, как отмечают Р.А. Мюллерсон и Д.Дж. Шеффер, на государство, применяющее вооруженную силу в предвидении неминуемого вооружен-

<sup>33</sup> Доклад Международного Суда 1 августа 1985 г. – 31 июля 1986 г. ГА. Офиц. отчеты. 41 сессия. Доп. 4. (A/41/4). ООН. Нью-Йорк, 1986. С. 7.

<sup>34</sup> Мюллерсон Р.А., Шеффер Д.Дж. Правовое регулирование применения силы // Вне конфронтации. Международное право в период холодной войны. Сборник статей. М., 1996. С. 129.

<sup>35</sup> Цит. по Черниченко С.В. Цит. соч. С. 454.

ного нападения со стороны другого государства, «ложится тяжелое бремя доказывания необходимости своих акций, и оно должно предъявить эти доказательства Совету Безопасности немедленно. Любое государство, ссылающееся на право превентивной самообороны, должно нести ответственность за свои действия»<sup>36</sup>. Представляется, что подобная трактовка не только не вступает в противоречие со ст. 51 Устава ООН, но даже дополняет ее.

20 сентября 2002 года увидела свет «Стратегия национальной безопасности» – новая внешнеполитическая доктрина США. Политики «ядерного сдерживания», лежавшей в основе принятой почти полвека назад доктрины Трумэна, оказывается, уже недостаточно – новая «Стратегия национальной безопасности» вводит понятие «превентивного удара».

Главным «врагом» США на данный момент считается, как известно, международный терроризм, который, по данным спецслужб, вполне может располагать оружием массового уничтожения – химическим, биологическим или ядерным. Кроме террористов, Соединенным Штатам угрожают те страны, которые в доктрине названы «враждебно настроенными государствами»<sup>37</sup>. В своем обращении к Конгрессу в январе 2002 года американский президент объединил их под названием «Ось зла», а еще раньше, с 1992 года, те же страны были занесены в список Государственного департамента как государства-изгои. В выступлении перед выпускниками Военной Академии США в Вест-Пойнте 1 июня 2002 года Джордж Буш затронул некоторые особенности отношений с такими государствами: «Политика сдерживания невозможна в отношениях с неуравновешенными диктаторами, располагающими оружием массового уничтожения, которое они могут тайно передать своим союзникам-террористам (...) Войну против терроризма нельзя выиграть, занимая оборонительную позицию (...) Мы должны быть готовы к упреждающим действиям, когда они потребуются для защиты нашей свободы и наших жизней»<sup>38</sup>.

Таким образом, отныне, на основании новой «Стратегии национальной безопасности» администрация США намерена «использовать все

36 Мюллерсон Р.А., Шеффер Д.Дж. Правовое регулирование применения силы. С. 130.

<sup>37</sup> The National Security Strategy of the United States of America. P.14. Документ доступен в сети Интернет на официальном сайте Белого Дома по адресу: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

<sup>38</sup> Текст речи президента США доступен в сети Интернет на официальном сайте Белого Дома по адресу <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>



имеющиеся в ее распоряжении средства» для того, чтобы «идентифицировать и уничтожить террористическую угрозу до того, как она достигнет государственных границ», «не останавливаясь в случае необходимости перед действиями в одиночку»<sup>39</sup>.

Ближайшим примером применения новой доктрины может стать планируемая США агрессия в отношении Ирака, основанием для которой американская администрация выдвигает все ту же ст. 51 Устава ООН. При этом игнорируется принцип первенства, не принимается в расчет мнение Совета Безопасности и не существует установленных доказательств того, что Ирак производит оружие массового уничтожения. Достаточно будет сказать, что на всем пространстве этого тридцатистраничного документа нет ни единого упоминания Совета Безопасности ООН.

Данная проблема представляется нам в высшей степени актуальной и нуждается в скорейшем урегулировании. В противном случае возможен крах современной системы коллективной безопасности. Такая возможность подтверждается событиями в Югославии 1999 года.

Переходя к рассмотрению иных ситуаций международного терроризма (когда субъект – физическое лицо или группа, действующие в частном порядке и не связанные с государством), вновь сошлемся на ст. 2 п. 4 Устава ООН, в котором говорится о взаимоотношениях государств, то есть, когда субъектом террористического акта является само государство. Однако этот принцип не может быть применен напрямую – в случае, если причастность государства к террористической акции не доказана, а субъектом террористического акта выступает физическое лицо или какая-либо организация, контртеррористическая деятельность (и/или вооруженная сила) применяется против непосредственных исполнителей террористического акта, а не в отношениях государств друг с другом. Отчасти это подтверждается позицией Международного Суда ООН в деле о тегеранских заложниках. Суд отказался от рассмотрения вопроса о правомерности данной операции: было признано, что государство может применить силу с целью освобождения своих граждан, чья жизнь подверглась опасности на территории другого государства, местные власти которого либо не желали, либо не были в состоянии защитить их. С другой стороны, «обороняться» от террористов на чужой территории с использованием вооруженной силы (что дает основания говорить о состоянии вооруженного

---

<sup>39</sup> The National Security Strategy of the United States of America. P.12.

конфликта), государство-жертва теракта, каким в настоящий момент являются США, очевидно, не может пребывать в состоянии вооруженного конфликта с Усамой бен Ладеном или преступной сетью Аль-Каида, поскольку они не являются субъектами международного права. Они даже не являются повстанцами, добивающимися свободы в рамках национально-освободительного движения. Однако в изданной вскоре после терактов 11 сентября статье «Терроризм и право на самооборону» профессор Томас М. Фрэнк заявляет: «Немыслимо, чтобы описанные в статьях 41 и 42 Устава ООН меры, которые Совет Безопасности ООН на основании статьи 39 Устава счел себя вправе предпринять в отношении «негосударственного правонарушителя»\* [Аль-Каиды – Н.П.], было бы невозможно применить против этого же субъекта, осуществляя право на самооборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН. Если СБ считает возможным принимать меры в отношении Аль-Каиды, то таким же правом обладает и пострадавшее от ее деяний государство»<sup>40</sup>. А Д. Фитцпатрик допускает, что в случае Аль-Каиды (как организатора и исполнителя терактов 11 сентября) целесообразно было бы рассмотреть вопрос о наделении ее «неким типом квази-суверенитета» или присвоении ей особого статуса (достаточного для того, чтобы считать ее полноправной стороной в конфликте) ввиду ее способности к организации терактов беспрецедентного масштаба<sup>41</sup>. Но и в таком случае при очередном перемещении главарей Аль-Каиды на территорию нового государства все равно придется получать согласие этого государства на проведение на его территории боевых действий (разумеется, в случае, если оно не способно само задержать террористов или выдворить их со своей территории).

Нерешенным также остается вопрос о возможности применять вооруженную силу против режима. 7 октября 2001 года США начали военные действия на территории Афганистана против режима талибов, которые, несмотря на контроль над 90% территории страны, не были признаны в качестве законного правительства международным сообществом (в своей резолюции 1368 СБ ООН подтвердил право государств на самооборону в свете опасности международного террориз-

---

\* В данном контексте такой перевод понятия *nonstate actor* представляется нам уместным.

<sup>40</sup> Thomas M. Franck. Terrorism and the Right of Self-Defense. American Journal of International Law. VOL. 95, October 2001. P. 840.

<sup>41</sup> Joan Fitzpatrick. Jurisdiction of Military Commissions and the Ambiguous War on Terrorism // American Journal of International Law. VOL. 96, April 2002. P. 348.

ма, а в резолюции 1378 признал, что угроза терроризма исходила с территории, контролируемой движением Талибан).

В соответствии с действующим международным правом государство не может прибегать в своих взаимоотношениях с государством, с территории которого совершен террористический акт, к угрозе вооруженной силой или ее применению на территории такого государства ни в защиту своих граждан, ни в случае других международных правонарушений, поскольку это противоречило бы международным обязательствам любого государства в соответствии с императивными нормами международного права<sup>42</sup>. Тем не менее, рассуждая о правовых последствиях событий 11 сентября, профессор Ф. Киргис допускает, что, несмотря на то, что в Уставе ООН подобные ситуации не предусмотрены, «можно высказать предположение о том, что положения ст. 51 Устава ООН возможно распространить и на такие ситуации, если известно, что правительство страны, с территории которой был совершен теракт, предоставляет террористам убежище»<sup>43</sup>. О.Н. Хлестов и М.Л. Мышляева отмечают, что 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 которой 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<sup>44</sup>.

В таком контексте представляется уместным еще раз упомянуть п. 1 ст. 25 уже цитировавшегося Проекта статей об основаниях международной ответственности государств, принятого Комиссией международного права, который предполагает, что, в принципе, в исключительных случаях возможно возникновение ситуации, когда крайней опасности подвергаются «существенные интересы» государства, заставляющие его избрать поведение, не соответствующее его международному обязательству. За-

---

<sup>42</sup> В соответствии с принципами международного права, отраженными в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права 1970 г. и ряде других деклараций и документов, направленных на усиление принципов международного права.

<sup>43</sup> Frederic L. Kirgis. Terrorist Attacks on the World Trade Center and the Pentagon. Статья доступна в сети Интернет по адресу: <http://www.asil.org/insights/insigh77.htm>

<sup>44</sup> «Вооруженная борьба против международного терроризма (политико-правовые аспекты)» // Московский журнал международного права. 2001. № 4. С. 20.

щита собственных граждан, например, может, на наш взгляд, явиться «существенным интересом» государства. Допустим, граждане некоего государства были захвачены террористами в качестве заложников на территории другого государства или были перемещены на территорию другого государства. Возможна ли в такой ситуации контртеррористическая операция в виде вооруженных действий против террористов со стороны потерпевшего государства? На сегодняшний день однозначного ответа на этот вопрос в международном праве нет. Ясно одно: во внимание должны быть приняты все обстоятельства сложившейся ситуации. Вполне возможно, что действия ограниченного контингента вооруженных сил государства в целях защиты своих граждан, оказавшихся заложниками на территории другого государства, и при наличии неминуемой угрозы их жизни могут оказаться единственным эффективным средством этой защиты. И в свете сопутствующих обстоятельств, включая также тот факт, что последствия таких действий не носят достаточно серьезного характера, они могут избежать квалификации Советом Безопасности в качестве акта агрессии.

Также немаловажно определить порядок и обозначить пределы осуществления подобной контртеррористической деятельности. Представляется, что это возможно сделать на основе статей 20, 26 и 6 Проекта статей об основаниях международной ответственности государств<sup>45</sup>. В комментарии к ст. 20 Комиссией международного права было указано, что согласие государства, имеющее предусмотренное этой статьей значение, должно быть действительным, согласно международному праву, явно установленным, действительно выраженным, применимым в международном плане и предшествующим совершению деяния, к которому оно относится. Кроме того, оно применимо только к такому деянию и сопутствующим ему условиям, в том числе моменту и срокам его совершения, которые установлены соглашением (соглашением). Деяние, на совершение которого получено согласие, должно находиться в пределах этого согласия, то есть в пределах согласованных условий, касающихся места, времени, средств и прочих обстоятельств деятельности обя-

---

<sup>45</sup> Ст. 20: «Юридически действительное согласие государства на совершение конкретного деяния другим государством исключает противоправность этого деяния в отношении первого государства, в той мере, в какой это деяние остается в пределах вышеуказанного согласия».

Ст. 26: «Ничто в настоящей главе не исключает противоправности любого деяния государства, если это деяние не соответствует обязательству, вытекающему из императивной нормы международного права».

занного государства. Могут иметь место и другие правомерные действия контингентов вооруженных сил другого государства на территории данного государства с его согласия и под его руководством. Такие ситуации предусмотрены, в частности, ст. 6<sup>46</sup> вышеуказанного Проекта статей об основаниях международной ответственности государств.

Таким образом, в свете вышеизложенного очевидно, что право на самооборону далеко не однозначно, истории известны случаи злостного злоупотребления этим правом. Очевидна необходимость установления механизма контроля. Перспективным представляется вариант ограничения «неконтролируемого» использования права на самооборону, предложенный Э.С. Кривчиковой. Так, в ст. 5 (Право на самооборону) проекта Кодекса основных прав и обязанностей государств, подготовленного кафедрой международного права МГИМО (У) МИД России, она указывала: «...При наличии одной лишь угрозы вооруженного нападения, а также со ссылками на угрозу жизни граждан за рубежом, освобождение заложников, защиту жизненных интересов и тому подобные мотивы право на самооборону не подлежит применению». И далее: «...Осуществление права на индивидуальную и коллективную самооборону не должно затрагивать соответствующих полномочий Совета Безопасности»<sup>47</sup>.

На протяжении последнего десятилетия, по мере того как многие события или явления, имевшие место как в межгосударственных, так и во внутригосударственных сферах, рассматривались в качестве вопросов мира и безопасности, юрисдикция Совета Безопасности в области применения мер коллективной безопасности ощутимо расширялась. Проблеме международного терроризма особое внимание в Совете Безопасности и в Международном Суде ООН<sup>48</sup> стало уделяться после 1992 года. После событий 11 сентября это внимание значительно возросло. Надеемся, что оно не только не ослабнет, но и позволит ООН и Совету Безопасности ООН стать в действительности центром разработки и координации международной практики борьбы с этим злом.

---

<sup>46</sup> Ст. 6, озаглавленная «Поведение органов, предоставленных в распоряжение государства другим государством», гласит: «Поведение органа, предоставленного в распоряжение государства другим государством, рассматривается как деяние первого государства по международному праву, если этот орган действует в осуществление элементов государственной власти того государства, в распоряжение которого он предоставлен».

<sup>47</sup> См.: Кодекс основных прав и обязанностей государств (проект) // Московский журнал международного права. 1996. № 4. С. 181.

<sup>48</sup> См. Резолюцию 731 (1992 г.), Резолюцию 748 (1992 г.) и Решение Международного Суда ООН от 14 апреля 1992 г.