



**М.В. Андреев,**  
доктор юридических наук, профессор  
(Казанский юридический институт МВД России)

### **ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ**

*В настоящей статье раскрываются аспекты международно-правовой проблематики противодействия терроризму на современном этапе. Основное внимание уделено юридической природе обоснования акций возмездия государств за уже совершенные террористические акты.*

*The article takes a look at the international law aspects of combating terrorism in the modern period, with a particular focus on the legal nature of justifying state retaliation for the acts of terror previously perpetrated.*

*Ключевые слова: международная безопасность, коллективная безопасность, национальная безопасность, терроризма, международный мир и безопасность, международные организации, акции возмездия, Совет Безопасности ООН.*

*Key words: International security, collective security, national security, terrorism, international peace and security, international organizations, act of retaliation, UN Security Council.*

Международный терроризм сегодня объявлен ключевой угрозой как национальной безопасности России [1], так и международному миру и порядку. Нужно сказать, что до известных событий 11 сентября 2001 г. мировое сообщество достаточно инертно относилось к проблеме международного терроризма. И только после этого страшного теракта в Америке начался активный поиск решения эффективных средств возмездия. В этом отношении международный терроризм вскрыл ряд серьезных правовых проблем.

Во-первых, в современном международном праве нет единого подхода к определению международного терроризма. Такое согласованное определение, отраженное в международно-правовых нормах, абсолютно необходимо как минимум для целей верной квалификации деяний, выбора средств (национальной или международно-правовой защиты), юрисдикции и по

многим другим причинам. Работа по выработке единого согласованного определения терроризма идет давно, но, к сожалению, безуспешно. Еще в 1972 г. Генеральная ассамблея ООН образовала для определения понятия «терроризм» комитет «ad hoc» по терроризму. Так, по мнению профессора Е.Г. Ляхова, изучившего многочисленные определения понятия международного терроризма, принятые Спецкомитетом, эти определения существенно отличаются друг от друга, во многих из них смешиваются понятия «терроризм» и «международный терроризм», «объект» и «предмет» преступления, при этом ряд положений, в частности об отнесении международного терроризма к категории международных преступлений, признание его особо опасного характера и др., могут быть учтены при выработке общеприемлемого содержания понятия «международный терроризм» [2.] Нужно

признать, что именно отсутствие четкого определения международного терроризма не дало возможности включить данный состав в компетенцию Международного уголовного суда (в соответствии с Римским статутом 1998 г. Международному уголовному суду подведомственны только четыре состава: геноцид, преступления против человечности, военные преступления и агрессия). В действительности сегодня складывается ситуация, когда одинаковые по составу деяния, но совершенные разными сторонами конфликта, с одной стороны, являются составляющими антитеррористической операции, а с другой – расцениваются как акты терроризма. Ярким примером такого подхода являются действия иракцев против оккупировавших их государство войск так называемой «антииракской коалиции» [3].

В национальном законодательстве многих стран терроризм фигурирует как отдельный состав. Так, в действующем УК РФ под терроризмом понимается «совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угрозы совершения указанных целей в тех же целях» [4]. Однако нужно признать, что и данное определение далеко не идеально. В нем, в частности, перечислены не все цели, в которых может быть совершен террористический акт. Так, например, провокация войны, изменение репутации страны в международном общественном мнении и многие другие цели могут иметь место. С определением же международного терроризма еще сложнее – как выявить эту тонкую грань между терроризмом внутренним и международным. По кругу лиц, совершающих теракт, по объекту преступления, по масштабу последствий..? В доктрине нет согласованного подхода.

Более того, с развитием глобального общества меняется и сам терроризм как явление, появляются его новые виды и аспекты. Так, по мнению экспертов, «в международном праве не кодифицированы нормы, регулирующие вопросы борьбы с такими новыми видами терроризма, как политический терроризм, корыстный терроризм, кибертерроризм, информационный, космический терроризм и др.» [5].

Вторым и, пожалуй, главным вопросом относительно современной проблематики международного терроризма является выбор и механизм осуществления мер воздействия на субъектов террористической деятельности (выбор средств воздействия, их направленность, границы и др.). Привлечь к уголовной ответственности террористов, как уже указано выше, можно только в рамках национальной судебной юрисдикции. Однако в случае международного терроризма данные преступники (как те, которые уже совершили теракт, так и потенциальные террористы) находятся, как правило, за пределами государства. В связи с этим встает вопрос межгосударственного взаимодействия по данной проблеме. В современной практике сложились следующие политико-правовые многосторонние механизмы:

- в рамках универсальных организаций (в первую очередь сотрудничество через Контртеррористический комитет СБ ООН);
- в рамках региональных организаций (Антитеррористическое подразделение ОБСЕ, Региональная антитеррористическая структура ШОС, Антитеррористический центр СНГ и др.);
- в рамках отдельных региональных соглашений (например, Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма, которую Россия подписала 17 ноября 2005 г.);
- в двустороннем формате (в рамках рабочих групп Россия – Германия, США – Россия и др.);

– в рамках сотрудничества со специализированными организациями (например, с Интерполом, ФАТФ и др.).

Рассмотренные форматы предусматривают мирный межгосударственный диалог при помощи политических, дипломатических усилий. Однако США и ряд других стран сделали ставку на силовой способ межгосударственного взаимодействия. Формальные основания действовать США получили, прежде всего, на основании решений Совета Безопасности ООН. 12 сентября 2001 г. СБ ООН «резко и самым решительным образом осудил эти террористические нападения и квалифицировал такие акты, как и любые другие акты международного терроризма, как угрозу международному миру и безопасности», [6] в резолюции от 28 сентября СБ ООН подтвердил необходимость бороться всеми средствами (в том числе и военными) с угрозами мира и безопасности, создаваемыми международным терроризмом в порядке ст. 51 Устава ООН [7]. Но так ли однозначно возникает право на самооборону при подобных актах международного терроризма?

В действительности ст. 51 Устава ООН не указывает субъекта вооруженного нападения (т.е. им может быть не только государство или связанный с конкретным государством субъект), право государств на самооборону может быть осуществлено также в ответ на нападение негосударственных организаций и образований, фактически любой группы лиц. Однако против кого и в какой степени правомерны военные контр-меры в соответствии с рассматриваемой статьей Устава? Как известно пятнадцать из девятнадцати террористов 11 сентября 2001 г. были гражданами Саудовской Аравии, однако военная операция была предпринята против Афганистана и Ирака без соответствующего решения СБ ООН. В результате «возмездия», которое было обращено не против конкретных людей, чья вина еще и не подтверждена, а против независимых государств, погибли тысячи

невинных. И никакие оправдания – поиска ОМУ, смена авторитарного режима и др. – не могут быть оправданием, в том числе и с правовой точки зрения. Как заявил Е.М. Примаков, «никакие санкции не должны быть средством наказания народов, ни оружием свержения правительств» [8]. В борьбе с терроризмом необходима адекватная, но крайне взвешенная политика. Неоправданное применение силы, особенно против мирного населения, плодит только новых террористов. И в этом все смогли убедиться: терактов в Ираке становится с каждым днем все больше и больше. Совершенно понятно, что мировое сообщество осудило предпринятые и продолжающиеся до сегодняшнего дня указанные операции возмездия, так как для них нет достаточных правовых оснований. Да, Совет Безопасности ООН констатировал факт агрессии, указал на возможность действовать в соответствии со ст. 51 Устава, но против кого? Очевидно, что ответ на данный вопрос может дать только Совет Безопасности ООН. Когда нет явной связи теракта с конкретным государством, военные контрмеры в порядке самообороны против кого бы то ни было противоправны.

Еще одной актуальной проблемой эффективной борьбы с международным терроризмом является ситуация, связанная с правомерностью применения превентивных мер. Оказывать противодействие, в том числе с использованием вооруженных сил, на этапе, когда террористический акт уже состоялся, зачастую не имеет никакого смысла. Поэтому объективно встает вопрос об «упреждающей самообороне». Правовых возможностей для этого международное право, как известно, не дает; для того чтобы осуществить принудительную акцию, нужно непосредственно вооруженное нападение. Однако на сегодняшний день большинство государств оставляют за собой право прибегнуть к упреждающим акциям. Российский Президент В. Путин также в свое время заявлял, что Россия резервирует за собой право наносить удары по террористам и их бандам, их

финансовым спонсорам и идейным вдохновителям, где бы они ни находились. Это серьезная проблема, которая требует конкретизации. Согласно выводам Группы высокого уровня по вызовам, угрозам и переменам, ст. 51 Устава ООН – единственная норма, регламентирующая право на самооборону, не должна быть пересмотрена, однако необходимость рассмотрения различных спорных ситуаций, толкование условий самообороны крайне необходимо.

В решении Международного суда ООН по делу о военных и полувоенных действиях против Никарагуа 1986 г. отмечается, что ст. 51 далеко не полно рассматривает самооборону (например, отсутствует упоминание о требованиях необходимости и пропорциональности, прочно укоренившиеся в обычном международном праве) [9].

Практические трудности с упреждающим применением силы в антитеррористических целях возникают в следующих случаях:

1. Государство заявляет о своем праве нанести в порядке самообороны превентивный удар в ответ на угрозу, которая не носит непосредственного характера.

2. Государство создает внешнюю угрозу, реальную или потенциальную, другим государствам или людям, находящимся за его пределами, при этом в СБ существуют разногласия по поводу характера контрмер.

3. Ситуация, когда угроза носит, главным образом, внутренний характер, т.е. опасность угрожает самому населению того или иного государства [10].

Упомянутая Группа высокого уровня в своем докладе на Генеральной Ассамблее ООН выдвинула следующие толкования условий применения ст. 51: «Государство будет объектом угрозы и *может предпринять действия*, если угроза нападения является непосредственной, никакие другие средства не позволяют устранить ее, а действия соразмерны угрозе» [11]. При этом в этом же докладе Группа сделала фактически противоположный вывод: «В мире, где существует ощущение наличия множества

возможных угроз, риск, которому могут подвергнуться глобальный порядок и предусматривающая отказ от интервенции норма, на которой этот порядок по-прежнему зиждется, попросту слишком велик, чтобы признать законность односторонних превентивных действий, отличных от коллективно одобренных действий» [12]. И это единственно верный подход – существующее международное право не имеет правовых оснований для государств использовать вооруженную силу в порядке упреждения **без соответствующего решения Совета Безопасности ООН**. Совершенно неприемлема позиция многих западных исследователей по данному вопросу. Так, по мнению профессора Гарвардского университета М. Гленнона, в результате событий 11 сентября 2001 г. стали существовать две системы безопасности – де-факто, где государства свободны в выборе средств защиты своих интересов, и де-юре в соответствии с международным правом, при этом он утверждает, что режим применения силы в соответствии с уставом ООН рухнул. [13] С этим нельзя согласиться. Тем не менее адаптировать соответствующие нормы международного права к современным вызовам международного терроризма необходимо, и это находит свое отражение в позиции многих российских международников. Александр Коновалов, Президент Института стратегических оценок и анализа, считает: «Надо думать о том, как совместно модернизировать международное право. Только обороняясь, международный терроризм не победить. Надо действовать на опережение». [14] Возможно, определенная модернизация права на самооборону найдет свое отражение во Всеобъемлющей конвенции по терроризму, которая, к сожалению, до сих пор не принята.

Еще одним спорным вопросом в рамках проблематики вооруженного противодействия международному терроризму является применение принципа **необходимой и пропорциональной самообороны**, не раз

отмеченного МС ООН как сложившегося в обычном международном праве. Вообще установить критерии пропорциональности при ответных мерах на теракт крайне сложно. Справедливо считает Э.Г. Гуреева, что сила, необходимая для ликвидации террористической угрозы, «может быть значительно больше той, которая была задействована при террористическом нападении. Террористы часто осуществляют свою деятельность, используя несвязанные между собой сети разбросанных по всей планете ячеек и получая материально-техническую поддержку, которая оказывается таким образом, чтобы скрыть эти цели. Кроме того, чрезвычайно сложно оказать какое-либо действенное влияние на расчеты террористов-фанатиков, готовых умереть за свое дело. Борьба с такими людьми – труднейшая задача, которая в большинстве случаев требует принятия серьезных силовых контрмер» [15].

В применении подобных контрмер и вообще во всей антитеррористической политике, в первую очередь в США, есть и еще одна сторона. Для правящих кругов США появление нового врага представляет собой удобное средство для подчинения многих стран мира своему влиянию и имеет во многом исключительно финансовый расчет. Бывший министр юстиции США Рамсей Кларк так оценил современную американскую антитеррористическую политику: «Глобализация не имеет никакой другой мотивировки, кроме прибыли. Сегодня в условиях падения экономических показателей в США война (по возможности крупномасштабная, но без больших людских потерь) становится все более необходимой для пошатнувшейся американской экономики. И для этого ничего лучше придумать нельзя, чем так называемая борьба с терроризмом» [16]. Как бы кощунственно это ни казалось – такое видение проблемы тоже имеет место быть. Вообще в проблеме международного терроризма на первый план сегодня выходит финансовая составляющая. Мировое сообщество

оправданно сконцентрировало свои усилия именно на ликвидации каналов финансирования данной противозаконной деятельности. Был принят ряд конвенций и специальных протоколов по противодействию финансированию терроризма. И это исключительно эффективный способ противодействия. Вообще борьба против терроризма не должна быть исключительно или даже преимущественно делом военных [17]. По мнению профессора В.Н. Лихачева, «глобальный вызов – в самой природе мирового терроризма, требует адекватных по формам, темпам и ресурсам социально-политических, юридических и дипломатических мер. Главную ответственность за их выработку и реализацию несут все властные структуры государства при поддержке институтов гражданского общества» [18]. К борьбе с терроризмом необходимо полноценно привлекать и бизнес-сообщество. В связи с этим своевременной и эффективной является выдвинутая государствами «восьмерки» по инициативе России международная Стратегия антитеррористического партнерства государств и бизнеса. В этой стратегии есть уже первые реализованные проекты, в частности проект по повышению эффективности международного сотрудничества в пресечении контрабанды сырья драгоценных металлов как средства финансирования организованной преступности и терроризма, разработанный по инициативе российской компании «Норильский никель» и реализованный совместно с Всемирной таможенной организацией, Управлением ООН по наркотикам и преступности, ЮНИКРИ и ОБСЕ.

Каждая террористическая война имеет в своих истоках финансовую заинтересованность тех, кто ее провоцирует. Однако нельзя также упускать из виду тот факт, что для совершения некоторых террористических актов требуется относительно мало финансовых ресурсов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Национальная идея России. В 6 т. Т. III. М.: Научный эксперт, 2012. 704 с.
2. Ляхов Е.Г. Политика терроризма – политика насилия и агрессии. М., 1987. С. 31-37.
3. Гуреева Э.Г. Правовые вопросы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом: дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. С. 26.
4. УК РФ. М., 1999. Гл. 23, ст. 205. С. 258.
5. Гуреева, Э.Г. Правовые вопросы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом: дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. С. 38.
6. Резолюция СБ ООН № 1368 (12 сентября 2001).
7. Резолюция СБ ООН № 1373 (28 сентября 2001).
8. Примаков Е.М. Международные отношения накануне XXI века: проблемы и перспективы // Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998) = Foreign policy and national security of contemporary Russia: хрестоматия: в 2 т. / Исследования; Моск. обществен. науч. фонд. М.: Издат. центр науч. и учеб. прогр., 1999. Т. 1, кн. 2. С. 180-194.
9. Загайнов Е.Т. Упреждающая самооборона в западной доктрине международного права // МЖМП. 2006. № 2 (62). С. 29-45.
10. Доклад группы высокого уровня по вызовам, угрозам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность». A/59/565. С. 67 (см.: [www.un.org/secureworld](http://www.un.org/secureworld)).
11. Там же.
12. Там же.
13. Glennon M.J. The Fog of Law: Self-Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter, 25 Harvard Journal of Law and Public Policy 539, 2002.
14. Итоги стамбульского саммита: перспективы сотрудничества Россия–НАТО = The Results of the Istanbul Summit: prospects of cooperation between Russia and NATO. Вып. 25 / Клуб «Открытый форум», Клуб «Международный диалог» при поддержке информационного бюро НАТО при Посольстве Бельгии в РФ и «Дипломатического клуба» Дипломатич. акад. МИД РФ. М., 2004. С. 25. (На рус. и англ. яз.).
15. Гуреева Э.Г. Правовые вопросы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом: дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. С. 89.
16. Шестаков В. Террор – мировая война. М.: Олма-Пресс, 2003. С. 233.
17. За и против: обсуждение вариантов обеспечения Евро-Атлантической безопасности. Брюссель: НАТО, 2004. С. 13.
18. Организация Объединенных Наций и борьба с международным терроризмом: сб. док. М.: Совет Федераций, 2006. С. 7.