

О политико-правовых технологиях противодействия международной террористической деятельности

А.А. Варфоломеев

Несмотря на серьёзные усилия, прилагаемые всем мировым сообществом, проблематика новых вызовов продолжает определять повестку дня современной международной безопасности, а ключевая из негосударственных угроз – международная террористическая деятельность – остаётся предметом главной озабоченности всех ведущих государств и международных организаций.

Безусловно, пальма первенства в непосредственной борьбе с терроризмом принадлежит государственным правоохранительным органам и спецслужбам. Однако долгое противостояние с хитрым и хорошо организованным врагом привело специалистов к однозначному пониманию того, что ощутимо снизить уровень террористической опасности даже в отдельном регионе планеты можно лишь в том случае, когда силовые меры контртеррора дополняются решением проблем социальной нестабильности и межэтнической напряжённости, которые подпитывают терроризм; вымещением идеологии радикализма и экстремизма; разрушением финансовой и инфраструктурной основы террора¹. Именно поэтому в наши дни мы вполне обоснованно можем говорить о социальных, финансово-экономических, организационных и иных технологиях противодействия терроризму. Очевидная цель столь широкой разнонаправленности антитеррористических векторов – повысить эффективность в устранении ключевой угрозы международному миру и безопасности XXI века.

¹ Показательной в этом плане можно считать переориентацию подхода отечественного законодателя к формированию правовой базы антитеррористической деятельности. На смену федеральному закону «О борьбе с терроризмом» 1998 г., нацеленному, в первую очередь на силовые меры, пришёл действующий федеральный закон «О противодействии терроризму» 2006 г. (в обоих случаях выделено нами – А.В.). Помимо основного предмета предыдущего нормативного акта последний обозначил в качестве ключевых направлений антитеррора также предотвращение терроризма и ликвидацию (минимизацию) последствий террористической деятельности.

В данной статье мы хотим сфокусировать внимание на политико-правовой составляющей противодействия международной террористической деятельности. Не умаляя значение перечисленных выше технологий противодействия терроризму, отметим, что политико-правовое направление антитеррора играет особую роль. Во-первых, это обусловлено самой сущностью терроризма, который является видом политически мотивированной преступности. Во-вторых, говоря о международной террористической деятельности, нельзя не констатировать, что в целом ряде исторических случаев отдельные правительства «заигрывали» с террористами, пытались использовать их для решения собственных узкополитических задач, в частности, для дестабилизации ситуации в соседних странах, и с другими противоречащими духу и букве международного права целями. Для обозначения такой деятельности в своё время Генассамблея ООН ввела в официальный оборот термин «политика государственного терроризма». В этом плане чёткая юридическая квалификация террористической деятельности, не оставляющая возможности для двусмысленностей, и грамотное политико-правовое сопровождение контртеррористических мер являются необходимым залогом устранения важнейшей угрозы международному миру и безопасности.

А начать разговор о конкретных политико-правовых технологиях противодействия международной террористической деятельности мы считаем целесообразным с проблемы её вписывания в отраслевой нормативно-правовой контекст. Постановка данного вопроса представляется нам как никогда актуальной не только с теоретической, но и с практической – в интересах действенной квалификации – точки зрения.

Какая правовая система и отрасль права должна превалировать при юридической оценке международной террористической деятельности?

В рамках национальной правовой системы к данному виду международной преступности применяются стандартные лекала уголовного права, и её конкретные проявления квалифицируются как

общекриминальные деяния по соответствующим статьям уголовного закона. Дополнительно внутренние антитеррористические меры могут применяться по конституционному и административному законодательству, однако они носят, преимущественно, организационно-правовой характер.

В формате международного права оценка и квалификация международной террористической деятельности может проводиться с учётом целого арсенала норм, имеющего разноотраслевой характер: здесь и содержание международного уголовного права, и права международной безопасности, и даже международного гуманитарного права. Сталкиваясь с таким положением вещей, некоторые специалисты даже утверждают существование самостоятельной отрасли *международного антитеррористического права*, которая может вобрать в себя элементы всех других отраслей, относящиеся к международному противодействию терроризму².

Таким образом, наблюдается определённый дуализм: с одной стороны, международный терроризм – «классическое» *преступление*; общеуголовное деяние, которое криминализировано в рамках большинства национальных юрисдикций уже многие десятилетия. С другой стороны, с некоторых пор это также *угроза для международного мира и безопасности*³, в целях противодействия которой вводятся международные санкции, применяются вооружённые силы и средства, подтверждается право государств на самооборону.

Следование подобному двусоставному подходу на практике имеет негативные последствия, которые выражаются в отрыве международного и

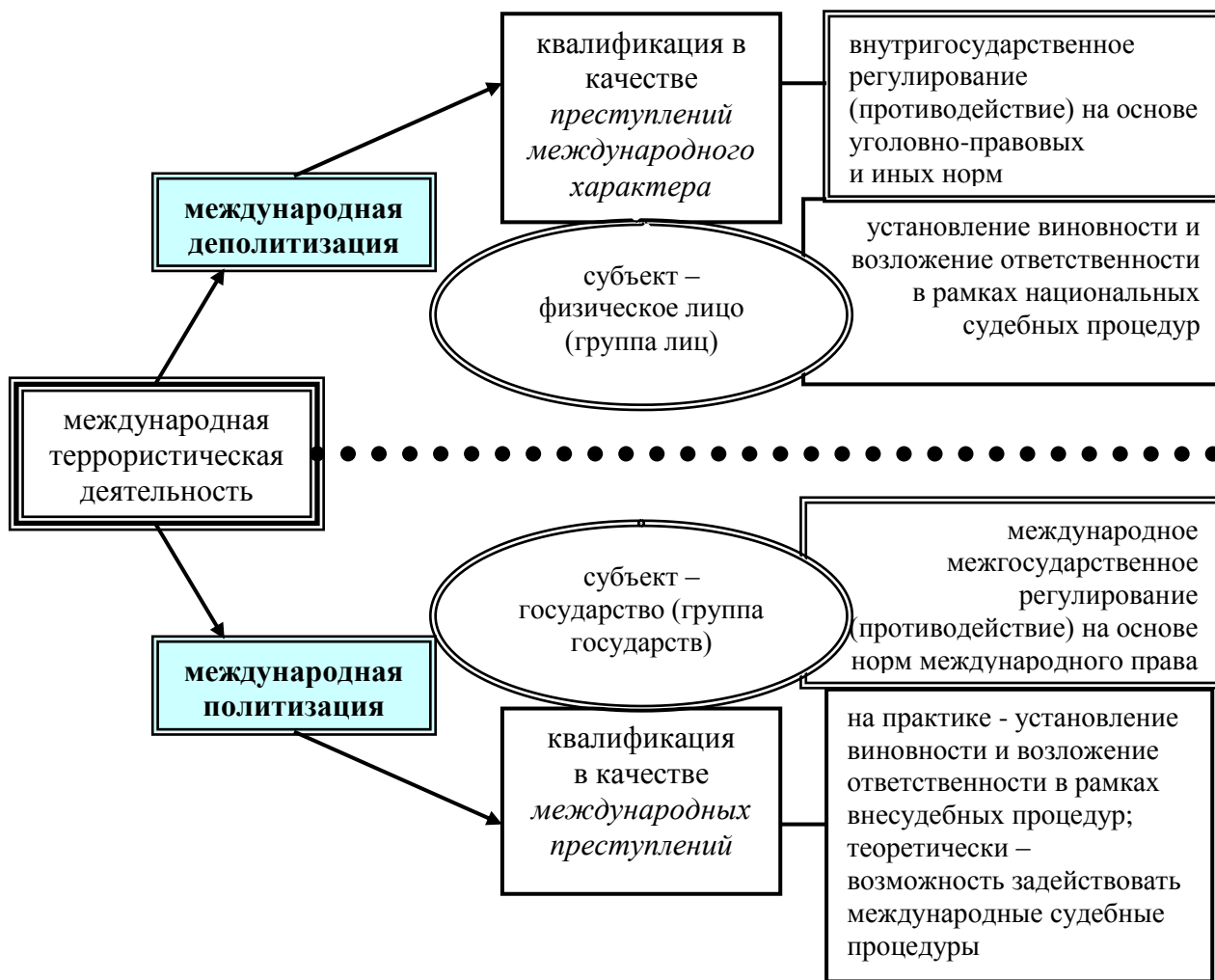
² См., например: Международное публичное право: учебник / отв. ред. К.А. Бекяшев. 5-е изд. М., 2011. 1008 с. В учебнике выделена самостоятельная глава XXIV «Международное антитеррористическое право».

³ Именно так квалифицировал Совет Безопасности ООН террористические атаки на США 11 сентября 2001 г., впервые придав подобный статус угрозе, имеющей негосударственное происхождение (резолюции 1368 и 1373). В своих решениях Совет прямо сослался на главу VII Устава ООН и подтвердил право государств на самооборону в ответ на масштабные террористические атаки, подключив, таким образом, к борьбе с международным терроризмом нормы права международной безопасности. Особо обращает на себя внимание размытая квалификационная формулировка, использованная Совбезом: «такие действия [террористические нападения 11 сентября 2001 г. на Нью-Йорк, Вашингтон и Пенсильванию], как и *любой акт международного терроризма (выделено нами – А.В.)*, представляют собой угрозу для международного мира и безопасности // Резолюция 1373 Совета Безопасности ООН от 28 сентября 2001 г. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1373(2001)).

национального уровней квалификации друг от друга. Как следствие, то же происходит и с мерами противодействия международной террористической деятельности. Если мы трактуем её как одно из ординарных насильственных преступлений и сводим квалификацию к тому или иному составу, описанному в уголовном законе, выпадает «макроуровень», который предусматривает международное политическое взаимодействие и сотрудничество по праву международной безопасности. Если, наоборот, выводим оценку и квалификацию исключительно на надгосударственный политический уровень, могут выпадать традиционные инструменты уголовно-правового противодействия национального характера.

Таким образом, наблюдается определённый антагонизм подходов к противодействию международной террористической деятельности, которые осуществляются на национальном и интернациональном уровнях. Между тем, картина должна быть совершенно иной: они должны дополнять друг друга, повышая, тем самым, эффективность антитеррористических мер.

Руководствуясь данным принципом, можно предложить единую модель политико-правовой квалификации международной террористической деятельности. В обобщённом виде она представлена на нижеследующей схеме.



На схеме просматриваются два варианта реагирования государств и международных организаций на международную террористическую деятельность. При этом каждый из них может быть соотнесён с определённым этапом практических мер в сфере антитеррора.

На первом этапе международная террористическая деятельность трактуется как *международное преступление*⁴, субъектом которого выступает то или иное государство, оказывающее активное содействие террористическим организациям и другим транснациональным

⁴ Проект статей об ответственности государств, подготовленных в своё время Комиссией международного права, указывал, что *международное преступление* составляет «международно-противоправное деяние, возникающее в результате нарушения государством международного обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно-важных интересов международного сообщества, что его нарушение рассматривается как преступление перед международным сообществом в целом» (См. Международное право: Учебник. М.: Междунар. отношения, 2001. С. 293-294). Л.А. Моджорян описывала международное преступление как посягательство на само существование государства и нации (Моджорян Л.А. Субъекты международно-правовой ответственности // Советское государство и право. 1969. №12. С 122).

криминальным структурам. Такое преступление может посягать на целый ряд основополагающих норм международного права, в частности, на принципы, как они трактуются в Декларации о принципах международного права.⁵ Так, раскрывая содержание принципа, согласно которому государства воздерживаются от угрозы силой или её применения, Генеральная Ассамблея ООН указала, что каждое государство обязано воздерживаться от организации, подстрекательства, оказания помощи или участия в актах гражданской войны или террористических актах в другом государстве или от потворствования организационной деятельности в пределах собственной территории, направленной на совершение таких актов, в том случае, когда они связаны с угрозой силой или её применением. Говоря о принципе невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, Генассамблея определила, что ни одно государство не должно организовывать, помогать, разжигать, финансировать, поощрять или допускать вооружённую, подрывную или террористическую деятельность, направленную на изменение строя другого государства путём насилия. Собственно, нарушая свои, в том числе упомянутые выше, принципиальные обязательства по международному праву, государства и совершают международные преступления.

В частности, случаи крайне деятельного соучастия в преступной активности негосударственных субъектов могут трактоваться как косвенная агрессия со всеми возможными последствиями (реализацией права на самооборону и другими репрессалиями, коллективными санкциями, репарациями и пр.). При этом регулировать ответные действия должны надгосударственные инструменты, прежде всего, релевантные нормы международного права.

Установление его грубейших нарушений - каковыми являются международные преступления - в рамках международных судебных

⁵ Декларация о принципах, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml

процедур, конечно, отвечало бы идеальной схеме. Однако на практике определение виновности (а точнее, *неправоты*) и реализация ответственности государств производится, преимущественно, во внесудебном порядке – посредством решений Совета Безопасности ООН либо законных действий самого пострадавшего государства – односторонних либо при коллективной поддержке (например, в рамках реализации того же права на самооборону, гарантированного ст. 51 Устава ООН)⁶.

Продолжим рассмотрение двухуровневой квалификации международной террористической деятельности. В случае успеха на первом этапе – когда значение угрозы заметно снижено, а виновное государство несёт ответственность, которая предотвращает появление рецидивов – происходит переход ко второму этапу. Осуществляется деполитизация террористических угроз, и наступает период практического им противодействия, прежде всего, посредством реализации внутригосударственных уголовно-правовых норм. Интересам такой работы будет соответствовать квалификация международной террористической деятельности уже как *преступлений международного характера*⁷. Пусть это и неординарные криминальные деяния, но их субъектами, тем не менее, должны стать конкретные физические лица, которые будут привлечены к уголовной ответственности в конкретной стране.

Здесь необходимо сделать пояснение по вопросу преследования преступлений международного характера в соответствии с законами той или

⁶ Вспомним, что за все годы существования Международного суда ООН им не было вынесено ни одного положительного решения по обвинениям в агрессии. Они были сняты даже в рамках беспрецедентного судебного разбирательства по делу Никарагуа против США. Суд согласился с обвинениями Вашингтона не в косвенной агрессии, а в нарушении обязательства не вмешиваться в дела другого государства (См. Решение Международного суда от 27 июля 1986 по делу о военной и военизированной деятельности в Никарагуа и против Никарагуа. Режим доступа: www.icj-cij.org/homepage/ru/sum_1948-1991.pdf) Отметим, что судебные разбирательства по международным преступлениям, если следовать идеализированной правовой логике, были бы необходимы в интересах привлечения к ответственности высших должностных лиц, принимавших решения о поддержке криминальной деятельности негосударственных субъектов в других юрисдикциях. Ведь при деполитизации конкретных дел в рамках национальных судебных процедур к ответственности обычно привлекаются лишь исполнители из числа участников террористических организаций и незаконных вооружённых формирований.

⁷ Профессор Э.С. Кривчикова определяет *преступления международного характера* как преступления, совершаемые отдельными лицами или группами лиц не от имени государства, но имеющие международные последствия (Международное право: Учебник. М.: Междунар. отношения, 2001. С. 295).

иной юрисдикции. В нашей схеме (на этапе международной деполитизации) мы не предложили альтернатив внутригосударственному противодействию на основе уголовно-правовых и иных норм. В этой связи может возникнуть вопрос о *международной уголовной юрисдикции*⁸: нельзя ли планировать её применение в отношении международных террористов? Представляется, что данный подход является бесперспективным. Создание специальных международных «антитеррористических трибуналов» либо включение террористических преступлений (в их деполитизированном понимании, а не как правительственной поддержки диверсионно-террористической деятельности) в юрисдикцию Международного уголовного суда – лишь темы для политических дискуссий. Мы убеждены, что необходимо не искать замену правоприменительной практике на национальном уровне, а повышать эффективность таковой, в том числе за счёт планомерного развития международного антикриминального сотрудничества, перенятия передового зарубежного опыта и лучших практик. В этом плане, возможно, не лишена здравого смысла идея о реализации в отношении террористов *универсальной юрисдикции* как права любого государства на захват таких преступников и их предание своему суду - по аналогии с борьбой против пиратов⁹. Однако в данном контексте «универсальность» заключается в том, что пиратство криминализируется в любой юрисдикции, и конкретное преступление может получить должную правовую оценку с точки зрения уголовного закона любой страны, захватившей морских бандитов. Таким образом, речь идёт не

⁸ Как известно, в общем виде под юрисдикцией понимаются пределы компетенции того или иного суда либо другого органа государственной власти. В этом плане считается, что положения о *международной уголовной юрисдикции* содержатся, в частности, в Римском Статуте Международного уголовного суда, а также уставных документах международных ad hoc судебных инстанций, например, в Уставе Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии.

⁹ Принято считать, что *универсальная юрисдикция* - один из видов экстерриториальной уголовной юрисдикции, подразумевающий компетенцию государства по привлечению к уголовной ответственности и наказанию индивидов безотносительно к месту совершения преступления либо гражданству обвиняемого или потерпевшего. Отмечается, что данный вид юрисдикционной компетенции основывается, главным образом, на характере преступлений, уголовное преследование которых представляет «универсальный» интерес для всего международного сообщества. Так, любое государство может захватывать международных пиратов в открытом море - вне зависимости от гражданства таких лиц – и в дальнейшем предавать их суду в соответствии с положениями своего внутреннего законодательства.

о надгосударственном механизме, а об особом – отталкивающемся от экстерриториальности – механизме национального правоприменения.

Считаем важным сделать ещё одно уточнение. В рамках наших рассуждений мы представили бинарную квалификацию международной террористической деятельности, как если бы это был последовательный процесс. Может показаться, что на условном начальном этапе происходит работа с государством-соучастником террористов, и лишь с завершением этой фазы стартует правоохранительная работа, которая ставит целью привлечь к ответственности конкретных авторов и пособников террористических акций. Конечно, здесь имеет место серьёзное упрощение. Совершенно бессмысленно с точки зрения эффективности разводить данные этапы по времени. И оперативно-разыскная деятельность, и дипломатическая работа с государствами-пособниками террористов, безусловно, могут проходить параллельно. Последовательность нашей схемы относится лишь к внутренней логике процессов, а также собственно к квалификации международной террористической деятельности.

И ещё несколько слов об организации политико-правового противодействия международной террористической деятельности – с акцентом на роль внешнеполитических органов. Ранее мы рассуждали о различных вариантах надгосударственного судебного и внесудебного реагирования на транснациональные террористические угрозы. Однако не секрет, что при целом ряде обстоятельств следование идеализированным схемам наднационального устранения угроз международной безопасности, которые заложены в Уставе ООН и других основополагающих документах, весьма затруднительно, а эффективность таких мер сильно хромает. Поэтому, отдавая должное ключевой роли Совета Безопасности ООН, равно как и желательной возрастающей роли международных судебных институтов, приходится признавать, что в наши дни именно государства продолжают принимать на себя главную ответственность за противодействие

транснациональной террористической деятельности не только на своей собственной территории, но и в международном масштабе.

Учитывая это, можно говорить о специфическом обособленном участке политико-правового сопровождения международного антитеррора. Дипломаты, безусловно, не могут претендовать на лавры сотрудников правоохранительных органов и спецслужб, задействованных в «горячей» стадии борьбы с террористами и другими международными преступниками. Последние – «эксклюзивный клиент» правоохранителей, которые обеспечивают неотвратимость уголовного преследования и предания правосудию. Однако сотрудники внешнеполитических органов не имеют профессиональных конкурентов при работе в межгосударственном формате. Именно на их плечи ложится сложнейшая, зачастую, казалось бы, безнадежная миссия по убеждению иностранных правительств отказаться от поддержки экстремистов и террористов в других юрисдикциях, какими бы соображениями такая поддержка ни оправдывалась. Именно от их самоотдачи в работе зависит, будут ли нормы международного права по борьбе с терроризмом приниматься другими государствами декларативно, либо они действительно станут *modus operandi* для всех субъектов международных отношений.

Таким образом, переоценить значение политико-правовых технологий противодействия международной террористической деятельности весьма сложно. И в значительной степени их успешным применением будет определяться результат борьбы с главной негосударственной угрозой международному миру и безопасности нашего времени.