

§7 ВНЕШНИЙ КОНТУР НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Сафонова К. Л.

ПОЛИТИКА «ГОСУДАРСТВЕННОГО ТЕРРОРИЗМА»: ВЫЗОВ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЕ УНИВЕРСАЛЬНОЙ КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ВОЗМОЖНОЕ ОСНОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВ

***Аннотация.** В представленной статье рассматривается дискуссионная категория «государственного терроризма». Объектом исследования является определенная противоправная деятельность, осуществляемая государством, в частности, организация государственных переворотов, политика активной финансовой и военной помощи оппозиции, незаконное прослушивание зарубежных посольств, заказные убийства политических деятелей и другие незаконные действия, осуществляемые спецслужбами одного государства на территории другого государства. Предметом исследования является нормативно-правовое регулирование ответственности государств за подобную противоправную деятельность, содержащееся в международно-правовых документах. При написании работы автор применял как общенаучные, так и специально-юридические методы. Выводы и причинно-следственные связи, а также концептуальные обобщения производились при помощи логического метода. Из экспериментальных методов автором широко применялся сравнительный метод, а также индуктивно-дедуктивный подход, позволяющий сформировать теоретические знания на основе эмпирических данных. Основным выводом представленного исследования заключается в том, что действия, относящиеся к политике «государственного терроризма», являются крайне сложно диагностируемым основанием международной ответственности государства, поскольку они не предполагают широкого освещения. Тем не менее, ввиду противоправности и большой социальной опасности представляется необходимым разработку единых международных стандартов деятельности, связанной с государственным терроризмом, для дальнейшей установки данной деятельности в качестве основания для реализации международной ответственности государств.*

Ключевые слова: безопасность, международное право, государственный терроризм, оппозиция, переворот, международная ответственность, применение силы, спецслужбы, тайные операции, нормативное регулирование.

«Цветные революции» последних десяти лет на Украине, в Грузии, Киргизии, а также череда «арабских весен» в Тунисе, Египте, Иордании, Марокко, Кувейте, Сирии, Ливии последних пяти лет, привели к тому, что сегодня ни одно действующее правительство уже не может быть уверенным в том, что усилиями «внезапно вспыхнувших» народных волнений или резко возросшей в количественном выражении оппозиции, в их государстве не случится государственный переворот и не начнется кровопролитная гражданская война. В прессе много пишут об общих чертах данных революций, а также о той роли, которую западные спецслужбы сыграли в их организации и проведении. Однако важнейшее значение, ввиду систематичности подобных событий и их колоссальной социальной опасности, имеет юридическая квалификация подобных действий.

Нельзя не отметить терминологические особенности понятия «государственный терроризм». Данный термин, по сути, представляет собой «юридический оксюморон», поскольку в одном словосочетании совмещено понятие «государства», как главного субъекта современного международного права, и понятие «терроризм», которое имеет однозначно негативную и противоправную коннотацию. Терминологические сложности, трудность выявления и отсутствие единой дефиниции привели к тому, что «государственным терроризмом» называют самые разные явления. Можно выделить несколько вариантов употребления данного термина.

Во-первых, государственным терроризмом часто называется деятельность государства, направленная на поддержку экстремистских и террористических организаций за рубежом. В данном случае более точным представляется термин «терроризм, поддерживаемый государством», или же «терроризм, спонсируемый государством» [англ. — state-sponsored terrorism].

Например, сегодня американский истеблишмент уже не отрицает, что несколько десятилетий назад США начали вербовать радикальных исламистов для борьбы с СССР в Афганистане, чтобы не допустить «контроля СССР над Центральной Азией» [11]. После распада Советского Союза данная деятельность еще больше интенсифицировалась. Генерал США У. Кларк заявлял, что один из самых известных неоконсерваторов Пентагона, П. Вулфовиц, в 1991 г. сказал ему: «у нас есть пять или десять лет, чтобы зачистить этих старых советских клиентов — Сирию, Иран, Ирак — прежде, чем сверхсила бросит нам вызов» [14, p.130].

Также широко известна политика активной финансовой и военной помощи Ираку, которую оказывали США в 1980–1990-х. Бывший иракский лидер С. Хуссейн, который позже стал «заключенным врагом» Америки, в 1993 г. был почетным гражданином Детройта [12]. Неудивительно, что некоторые исследователи характеризуют государственный терроризм как «циничное использование «права силы» и «двойных стандартов» [6, с.69].

Министр иностранных дел С. В. Лавров в качестве примера подобной практики приводит деятельность радикальной группировки в Мали, которая, при поддержке французской стороны, способствовала революции в Ливии в 2011 г., и которая буквально через несколько лет была причислена французами к террористической группировке. С. В. Лавров справедливо отмечает, что «нельзя делить террористов на хороших и плохих. Если они помогли свергнуть М. Каддафи — они хорошие, а если после хотят свергнуть нашего «друга в Мали» — то плохие. Так нельзя строить политику. Это абсолютно непрофессионально и как минимум, недальновидно» [1]. В результате отношение западных стран к радикальным организациям меняется в зависимости от того, на чьей стороне они выступают.

Особенно активно стратегию поддержки оппозиции использовали американские спецслужбы: «Американская стратегия до-

минирования требует альянсов с местными радикальными группировками, которые выступают в роли посреднической силы и исполняют в своей стране в интересах США самую кровавую работу. Поскольку официально финансировать такие силы невозможно, неофициальный Вашингтон позволяет им вести наркопроизводство и наркоторговлю, обеспечивая им содействие и прикрытие. Так сложились американские альянсы с сицилийской мафией, контраст — в Никарагуа, Армией освобождения — в Косово, аутодефенсас — в Колумбии, Хекматъяром — в Афганистане в 1980-е и со многими полевыми командирами в 2000-е» [8, с.9].

Еще одной разновидностью «государственного терроризма» можно назвать деятельность государства, направленную на политическую и финансовую поддержку оппозиции в другом государстве.

Особую роль при осуществлении государственных переворотов, смене режимов, революций, организации военных переворотов путем манипуляции средствами массовой информации, финансирования оппозиции, целевых поставок оружия и прочего сыграли спецслужбы США. Многие из операций, проводимых спецслужбами США в прошлом веке в Латинской Америке, которую, еще со времен «доктрины Монро», США привыкли считать зоной своего исключительного влияния, вполне укладываются в данную разновидность политики «государственного терроризма». Исследователь из Швейцарии Д. Гансер приводит такие факты, как «свержение правительства Моссадыка в Иране в 1953 году, поддержку белой южно-африканской полиции, которая в 1962 году привела к заключению Нельсона Манделы, поддержка «Аль-Каиды» Осамы Бен Ладена в Афганистане после вторжения Советского Союза в 1979 году и поддержку лидера красных кхмеров Пол Полта со стороны баз в Камбодже после поражения США во Вьетнаме в 1975 году» [7, с.19]. В 1982 г. широкий резонанс вызвала военная поддержка США повстанцев «контрас» в Никарагуа. Действовавшее правительство Никарагуа обратилось в Международный Суд ООН. Суд вынес решение о том, что США должны выплатить Никарагуа компенсацию в размере

17 млрд. долларов. Более современной версией подобной политики является уже упоминавшийся выше формат «арабских весен» и «цветных революций».

Американский исследователь А. Росс пишет, как осуществляется подобная поддержка оппозиционных сил: «Всё начиналось с тайного финансирования через сеть неправительственных организаций, используемых США для организации «цветных революций», в частности, Фонда Сороса, Фридом хаус, финансируемой, в основном, госдепом США и Управлением международного развития США, и Национального фонда развития демократии. Об истинной цели этих действий говорит название еще одной организации-участника процесса: «Комитет США по расширению НАТО», который был позднее переименован в «Проект по переходным демократиям» [9, с.28].

Революция в Ливии в 2011 г. проходила по схожему сценарию: «ЦРУ мобилизовало свой давний террористический ресурс — Национальный фронт спасения Ливии, спровоцировавший вооруженное восстание в феврале 2011 года. Оружие было завезено из Египта, а часть Центрального командования под предлогом «гуманитарного кризиса», запустило натовские бомбардировщики, чтобы свергнуть правительство Ливии» [9, с.29]. Попытка «арабской весны» в Сирии в 2013 г., также сопровождалась активной помощью оппозиции со стороны ряда западных стран, в особенности, Соединенных Штатов Америки. Так, президент США Б. Обама открыто заявил, что «США и другие государства работали над укреплением умеренной сирийской оппозиции» [10].

В-третьих, «государственным терроризмом» можно назвать организацию заказных убийств политических деятелей. Например, террористический акт 2005 г., в результате которого был убит ливанский премьер-министр Р. Харири, также дискутировался как вероятный случай «государственного терроризма». В резолюции Совет Безопасности 1636 было отмечено, что «участие любого государства в данном теракте представляло бы собой серьезное нарушение этим государством своих обязательств по предотвращению террориз-

ма, что было бы равносильно серьезному нарушению обязательства уважать суверенитет и политическую независимость Ливана»^[3].

Одними из подозреваемых в организации теракта были сирийские спецслужбы, поскольку именно сирийские войска оккупировали часть Ливана с 1976 г. Кроме того, именно Р. Харири изменил политику Ливана в сторону сближения с Саудовской Аравией в ущерб ливанско-сирийским отношениям. Комиссия по расследованию убийства премьер-министра, созданная ООН, пришла к выводу, что «Сирия должна задержать тех сирийских должностных или иных лиц, которых Комиссия считает подозреваемыми в причастности к планированию, спонсированию, организации и совершению этого террористического акта, и предоставить их в полное распоряжение Комиссии»^[5]. Позже, однако, ответственность была возложена на активистов террористической организации «Хезболла».

В-четвертых, «государственным терроризмом» можно назвать деятельность спецслужб того или иного государства, незаконно проводимую на территории другого государства. Самым известным примером в данном контексте является подрыв корабля *Rainbow Warrior*, принадлежавшего Гринпис, агентами французской секретной службы DGSE 10 июля 1985 г. Команда судна выступала против французских ядерных испытаний в водах новозеландского атолла Муруроа. Когда стало известно, что основными подозреваемыми являются французские спецслужбы, в Женеве был собран международный трибунал, на котором было принято решение о необходимости возложения на Францию материальной ответственности в формате компенсации. Французские агенты-исполнители взрыва были приговорены новозеландским судом к десяти годам заключения. Однако в 1987 г., после избрания президентом Ж. Ширака, Франция ввела против Новой Зеландии экономические санкции, тем самым фактически вынудив Новую Зеландию, в обмен на перевод французских граждан во Францию, согласиться на компенсацию.

Важнейшим юридическим аспектом государственного терроризма является то, что подобные действия совершаются тем или иным

государством намеренно и осознанно. Соответственно, в том случае, если удастся доказать вину государства, это может послужить основанием для квалификации политики «государственного терроризма» в качестве «международного преступления государства», либо, пользуясь терминологией Комиссии международного права ООН — в качестве «серьезного нарушения обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права». Подобная квалификация могла бы стать отправной точкой для начала процесса реализации международной ответственности соответствующего государства.

При этом важно отметить, что государственный терроризм можно с полным правом назвать наиболее сложно устанавливаемым основанием международной ответственности, поскольку данная политика, тесно связанная с деятельностью спецслужб, изначально не предполагает привлечения внимания общестественности, из-за чего «ответственность государств за терроризм практически не бывает осуществлена»^[13, P.279].

Наиболее известным случаем, после которого государство понесло международную ответственность, является знаменитое «дело Локерби». 21 декабря 1988 г. на борту самолета американской авиакомпании PanAm, выполнявшего рейс из Лондона в Нью-Йорк, в небе над шотландским городом Локерби произошел террористический акт, в результате которого погибли 270 человек. В 1991 г. шотландская прокуратура выдвинула обвинение против двух ливийцев, которым вменяли в вину организацию теракта с санкции ливийских властей. Ливийская власть отрицала свою причастность к взрыву, однако Совет Безопасности начал активное санкционное принуждение. В 1992 г. СБ ООН принял две резолюции — резолюцию 731, призывающую Ливию к сотрудничеству в расследовании дела, а также резолюцию 748 о введении санкций в отношении Ливии, в том числе запрет на авиасообщение и военно-техническое сотрудничество. В 1993 г. была принята резолюция Совета Безопасности ООН 843 о введении дополнительных, весьма жестких, санкций в отношении Ливии, включающих

замораживание всех финансовых активов Ливии за рубежом.

Под давлением санкций, Ливия вынуждена была выдать своих граждан. В 1999 г. в Утрехте, на американской военной базе, состоялся суд, применявший в своей работе шотландское законодательство. Один из обвиняемых, глава службы безопасности «Ливийских арабских авиалиний», был признан виновным, и был приговорен к пожизненному заключению. В 2009 г. он был освобожден по состоянию здоровья, вернулся в Ливию, где скончался в 2012 г. Второй ливийский гражданин, сотрудник представительства «Ливийских арабских авиалиний» на Мальте, был признан невиновным. В 2003 г. Ливия в официальном письме на имя Председателя Совета Безопасности ООН взяла на себя вину за теракт над Локерби^[4]. Тем не менее, весьма показательно, что М. Каддафи неоднократно заявлял, что Ливия признала свою вину за теракт только потому, что груз санкций Совета Безопасности ООН был слишком тяжелым для страны, и решение о признании вины было вынужденным: «Да, мы написали письмо в Совет Безопасности, в котором признаем свою вину за действия своих граждан, ... но это не означает, что мы на самом деле это сделали. Без написания данного письма мы бы не избавились от санкций»^[2].

Что касается нормативно-правовой базы борьбы с «государственным терроризмом»,

пока она представлена документами, которые можно отнести к так называемому «мягкому праву», поскольку они имеют лишь рекомендательный характер. В 1984 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию «О недопустимости политики государственного терроризма и любых действий государств, направленных на подрыв общественно-политического строя в других суверенных государствах», где впервые был использован термин «государственный терроризм». В 1987 г. была принята Женевская декларация по терроризму, в которой была предпринята попытка определить конкретные действия, относящиеся к «государственному терроризму». Тем не менее, единства в вопросе о том, как квалифицировать то или иное деяние в качестве государственного терроризма, в настоящее время отсутствует.

Таким образом, можно констатировать, что «государственный терроризм» крайне сложно использовать в качестве основания международной ответственности государств, как деятельность весьма труднодоказуемую, и не имеющую единой доктринальной интерпретации. Однако данная деятельность, безусловно, относится к серьезным нарушениям обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права, и может, будучи доказанной органом международного правосудия, выступать в качестве основания международной ответственности государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова перед студентами и профессорско-преподавательским составом МГИМО (У) МИД России и ответы на вопросы в ходе последовавшей дискуссии, Москва, 2 сентября 2013 г.
2. Интервью М. Каддафи телеканалу BBC 28 августа 2008 г. URL: http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/south_of_scotland/7573244.stm>accessed 22 May 2012
3. Резолюция Совета Безопасности ООН 1636 (2005).
4. UN Doc S/2003/818 «Letter dated 15 August 2003 from the Charge' D'Affaires of the Permanent Mission of the Libyan Arab Jamahiriya to the United Nations addressed to the President of the Security Council».
5. UN Doc S/2005/662. Report of the International Independent Investigation Commission established pursuant to Security Council resolution 1595 (2005).
6. Боташева А. К. Эскалация государственного терроризма// Власть. № 4.2009.
7. Гансер Д. Секретные армии НАТО: операция «Гладио» и терроризм в Западной Европе. Материалы международной научно-практической конференции «НАТО: мифы и реальность. Уроки для России и для мира, Москва, 15 мая 2012 г.

8. Крашенинникова В. Вступительное слово. Материалы международной научно-практической конференции «НАТО: мифы и реальность. Уроки для России и для мира», Москва, 15 мая 2012 г.
9. Росс А. От Ялтинских соглашений до Ливии: история агрессии и преемственность миссии НАТО// Материалы международной научно-практической конференции «НАТО: Мифы и реальность. Уроки для России и мира». Москва, 15 мая 2012 г. ИНВИССИН, 2012.
10. Президент США: Совет Безопасности ООН должен принять решительную резолюцию по Сирии. 24 сентября 2013. URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=20272>
11. Хиллари Клинтон: это мы создали Аль Каиду//Военное обозрение. 5 сентября 2012 г. <http://topwar.ru/18506-hillari-klinton-eto-my-sozdali-al-kaidu.html>
12. Saddam received key to city of Detroit in 1980//The Detroit News. URL: <http://www.timeenoughforlove.org/saved/SaddamReceivedKeyToCityOfDetroit1980.htm>
13. Trapp K. Holding States Responsible for Terrorism before the International Court of Justice// Journal of International Dispute Settlement, Vol. 3, No.2. 2012.
14. Wesley C. Winning Modern Wars. New York, Public Affairs, 2003.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Vystuplenie Ministra inostrannykh del Rossiiskoi Federatsii S. V. Lavrova pered studentami i professorsko-prepodavatel'skim sostavom MGIMO (U) MID Rossii i otvety na voprosy v khode posledovavshei diskussii, Moskva, 2 sentyabrya 2013 g.
2. Interv'yu M. Kaddafi telekanalu BBC 28 avgusta 2008 g. URL: http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/south_of_scotland/7573244.stm>accessed 22 May 2012
3. Rezolyutsiya Soveta Bezopasnosti OON 1636 (2005).
4. UN Doc S/2003/818 «Letter dated 15 August 2003 from the Charge' D'Affaires of the Permanent Mission of the Libyan Arab Jamahiriya to the United Nations addressed to the President of the Security Council».
5. UN Doc S/2005/662. Report of the International Independent Investigation Commission established pursuant to Security Council resolution 1595 (2005).
6. Botasheva A. K. Eskalatsiya gosudarstvennogo terrorizma// Vlast». № 4.2009.
7. Ganser D. Sekretnye armii NATO: operatsiya «Gladio» i terrorizm v Zapadnoi Evrope. Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «НАТО: мифы и реальность». Уроки для России и для мира, Москва, 15 мая 2012 г.
8. Krashenninnikova V. Vstupitel'noe slovo. Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «НАТО: мифы и реальность». Уроки для России и для мира», Москва, 15 мая 2012 г.
9. Ross A. Ot Yaltinskikh soglashenii do Livii: istoriya agresсии i preemstvennost» missii NATO// Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «НАТО: Мифы и реальность». Уроки для России и мира». Москва, 15 мая 2012 г. ИНВИССИН, 2012.
10. Prezident SShA: Sovet Bezopasnosti OON dolzhen prinyat» reshitel'nyu rezolyutsiyu po Sirii. 24 sentyabrya 2013. URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=20272>
11. Khillari Klinton: eto my sozdali Al» Kaidu//Voennoe obozrenie. 5 sentyabrya 2012 g. <http://topwar.ru/18506-hillari-klinton-eto-my-sozdali-al-kaidu.html>
12. Saddam received key to city of Detroit in 1980//The Detroit News. URL: <http://www.timeenoughforlove.org/saved/SaddamReceivedKeyToCityOfDetroit1980.htm>
13. Trapp K. Holding States Responsible for Terrorism before the International Court of Justice// Journal of International Dispute Settlement, Vol. 3, No.2. 2012.
14. Wesley C. Winning Modern Wars. New York, Public Affairs, 2003.