

MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS
OF THE RUSSIAN FEDERATION
Kazan Law Institute

M. V. Andreev

BASICS OF THE THEORY
OF NATIONAL
AND INTERNATIONAL
SECURITY

Lecture course

K a z a n
Center for innovation technologies
2 0 1 7

UDK 323(470+571)(042.4)
ББК 66.2(2Рос)я7-2
А65

*Approved by the Editorial Publishing Board of the Kazan Law Institute
of the Ministry of Internal Affairs of Russian Federation*

Reviewers

Doctor of Science in Law,
Counsellor of the Institute of Economic Policy of the Russian Academy
of National Economy and Public Administration, Member of the Council
on International Law of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,
Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary of the Russian Federation,
International Arbitrator of the United Nations

Vladimir S. KOTLYAR;

Doctor of Sciences in Law, Professor at the Department of International
and European Law, Faculty of Law, Kazan Federal University
Vice-President of the Russian Association of International Law

Gennady I. KURDYUKOV

Andreev, M.V.

А65 Basics of the theory of national and international security:
lecture course / M.V. Andreev. — Kazan: Center for innovation
technologies, 2017. — 392 p.
ISBN 978-5-93962-854-9

The lecture course includes lecture texts and control questions for the
course of the Basics of the Theory of National Security as defined by the Federal
State Educational Standard «Legal Support of National Security», and is mostly
targeted at international audience. The course covers questions of the priorities
and strategies of internal and external security of the Russian Federation.

It can be of interest to a wide range of researchers who are interested
in the problems of national and international security and pertinent problems
of international relations.

ISBN 978-5-93962-854-9

© Andreev M.V., 2017
© Center for innovation
technologies, 2017

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Казанский юридический институт

М.В. Андреев

ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ И МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Курс лекций

К а з а н ь
Центр инновационных технологий
2017

Одобрено редакционно-издательским советом КЮИ МВД России

Научные рецензенты:
доктор юридических наук,
советник Института экономической политики
Академии народного хозяйства при Правительстве
Российской Федерации, член Международно-правового совета
МИД Российской Федерации, Чрезвычайный и Полномочный Посланник
Российской Федерации, международный арбитр ООН
Владимир Семенович КОТЛЯР,
доктор юридических наук, профессор кафедры
международного и европейского права
юридического факультета Казанского федерального университета,
вице-президент Российской ассоциации международного права
Геннадий Иринархович КУРДЮКОВ

Андреев, М.В.

А65 Основы теории национальной и международной безопасности: курс лекций / М.В. Андреев. — Казань: Центр инновационных технологий, 2017. — 392 с.
ISBN 978-5-93962-854-9

Курс лекций включает в себя лекционный материал и контрольные вопросы по курсу «Основы теории национальной безопасности», предусмотренному Федеральным государственным образовательным стандартом по специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности», ориентирован, прежде всего, на иностранных слушателей. В работе раскрыты вопросы, связанные с определением приоритетов и стратегий обеспечения как внутренней, так и внешней безопасности Российской Федерации.

Представляет интерес для широкого круга исследователей, интересующихся проблемами национальной и международной безопасности, актуальными проблемами международных отношений.

ISBN 978-5-93962-854-9

© Андреев М.В., 2017
© Центр инновационных технологий, 2017

INTRODUCTION

Problems of national security protection are front and center in any nation's politics today. For the Russian state the foreign policy strategy of national security is now the first priority, unfortunately, to the detriment of internal politics and economy in some aspects¹.

After the collapse of the Soviet state the biggest totalitarian regime in history peacefully disarmed and changed its military doctrine. The new Russia voiced its course towards democratic reform and global partnership in international relations while retaining all the liabilities and the high political and legal status of the Soviet Union, including, most importantly, that of the permanent member of the UN Security Council. The main point here is that after the end of the Cold War the world lost the bipolar West – East model of the world order, where the balance of powers served as the basis for solving international problems.

However, the world hasn't become safer after the collapse of the Soviet state. The global community has faced new, more dangerous challenges and threats, and, as a result, the concept of deterrence in international politics was replaced by the concept of efficient defence, first and foremost in the USA. As a consequence, the current history of international (collective) security has seen appalling precedents of military aggression with mass killings of non-combatants and occupations of sovereign states under the veil of humanitarian objectives and battles with international terrorism.

¹ Ivashov L. V Nyu-Yorke ochen boyatsya otstavki Medvedeva [They are afraid of Medvedev's resignation very much in New York] // Voyennoe obozrenie. 2017. 12 August. www.topwar.ru

Current problems of peace and security are often resolved today in ways which have not been regulated by the UN Charter. As an exceptional security measure, the Charter allows for self-defence without prior consent of the Security Council (article 51). When the Charter was being signed, no one could realistically expect that this article would become the basis for the model of international security. In a few years after the signing of the Charter, a system of collective security, which comprised regional defense alliances, emerged. Here are the roots of the current security problems; they were laid by the establishment of NATO in 1949. Moreover, because the normal functioning of the Military Staff Committee was effectively impossible, the UN needed to “invent” new legal forms of enforcement measures (from special UN peacekeeping forces to peacekeeping mandates handed to other entities, such as NATO). Security in the contemporary world cannot be divided into “ours” and “theirs”, and a comprehensive security system cannot be based on defense alliances. Only a union based on global cooperation between NATO and Russia and institutional convergence of respective regional alliances can be an effective guarantor of stable peace and prosperity for the European continent and, perhaps, the whole world¹.

After the disappearance of the bipolar confrontation, conflicts have not subsided, and the number of intra-national conflicts has even grown. Situations posing a security threat, which could not be resolved by acceptable and efficient mechanisms, including those of the UN, started arising not between sovereign states, but inside national territories. International politics have seen a shift to veiled and opaque mechanisms of power, such

as non-military influence on national administrative institutes through ideological, psychological, and information flows.¹ Disproportions between global South and global North are a very pressing question of development. Billions of people in the countries of the South live in poverty, are subject to risks of infectious disease, don't have the wherewithal and conditions for a decent life, whereas several hundred people of the Western civilization basically rule the entirety of the global economy. In the 21st century, with the development of aggressive military policies by the USA, an emerging civilizational rift between the Christian (Euro-Atlantic) and Muslim (Asian) civilizations has become visible.

Globalization, information openness, growth of life quality, on the one hand, and challenges of extremism, religious fundamentalism, transnational organized crime, and drug trade, on the other hand, inevitably call for a qualitative reimagining and defining of precise and calculated strategies of national development and sustainable global order; the order that would be based on principles and norms of international law, equal access of all nations to solutions of the problems of peace and security, respect for human rights as the highest value and the end goal of the functioning of the entire legal system.

¹ Rogozin D. Yastreby mira: Dnevniky russkogo posla [Peace hawks: Diaries of a Russian ambassador]. M.: Alpina Non-Fiction. 441 pages.

¹ See: Natsionalnaya ideya Rossii [National Idea of Russia]. Volume 3. Moscow: Nauchnyy ekspert, 2012. 704 p.

Chapter 1

NATIONAL SECURITY: THE DEVELOPMENT OF THE POLITICAL AND LEGAL MECHANISMS OF PROTECTION

Lecture 1

Terms and principles of the protection of national, collective (international), state, and social security

The history of humankind is in a great measure a history of wars. For hundreds of years, war was the main way of resolving international conflicts, the way of establishing and strengthening some states and destroying the others. Millions of innocent people suffered from their rulers' aggressive policies. Nevertheless, peace, tolerance, cooperation and mutual help were the moral basis of all traditional religious denominations; until today these values make some people rethink their stance and start caring about the problems of peace. Humankind had to go through millennia to realize that war has to be outlawed. It is customary to see the border of 19th and 20th centuries as the dividing line between the law of war and the law of peace. Russian lawyers played a large role in this, in particular, Professor of Saint-Petersburg University Friedrich Martens, one of the organizers of the Hague Conferences of 1899 and 1907. The Kellogg-Briand Pact of 1928 which outlawed war as a means of international politics was a big step to creating conditions for global peace. League of Nations also contributed to the development of the ideas of

peace. However, international law and universal institutes if international cooperation at that time failed to battle Nazism, and humankind suffered one of the most cruel and bloody wars in history.

With the advent of the United Nations, international law included not only a ban on aggressive wars, but also an efficient mechanism of peace enforcement and many other means of peaceful resolution of international disputes. This is what separated the post-Second World War global order from the pre-war one. Throughout history states had to ensure their security autonomously or within defense alliances. The United Nations was tasked with something very different – to ensure peace and security based on collective universal mechanisms. Although the UN Charter specified the special status of the five great powers – permanent members of the Security Council which were vested with the primary responsibility for international peace and security, the UN also recognized that security is indivisible, and its mechanisms must be universal and parity-based for all states, be them big or small. Until now this approach has been reflected in both universal and national legal systems. High-level Panel on Threats, Challenges and Change made this conclusion in its follow-up, “No State can stand wholly alone. Collective strategies, collective institutions and a sense of collective responsibility are indispensable.”¹ This thesis has been later confirmed in UN documents many times, including the Secretary General's “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, which stated “In today's world, no State, however powerful, can protect itself on its own. Likewise, no country,

¹ Follow-up to the outcome of the Millennium Summit, 2 December 2004. A/59/565. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement>

weak or strong, can realize prosperity in a vacuum. We can and must act together.”¹ In this approach, the security of our state, as well as any other, can only be ensured as a part of a global collective strategy.

To determine the existing international legal mechanisms of security protection and Russia's strategic positions in this domain, we have to precisely outline the concept security, its principles, types, and pertinent threats.

The concept of national and collective security

In classic understanding, security is the state of being protected from internal and external dangers. Usually, protectedness is seen through the dynamics of positive change which provides a sustainable positive development of state and society. National interests are identified as “the aggregate of internal and external demands of a state and the assurance of protectedness and sustainable development of people, society, and state”.

A number of researchers define security as “a specific system of guarantees of territorial integrity, sovereignty, and all other national interests – guarantees which are based on politics of force.”² This approach, as it seems, significantly narrows down the set of regulation instruments. One cannot provide security in the contemporary world only with force measures; such strategy is very inefficient. Apart from military security, you have to ensure economic, social, environmental security, etc. Furthermore,

¹ In larger freedom: towards development, security and human rights for all. A/59/2005. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement>

² Zolotaryov V. A. Voennaya bezopasnost' gosudarstva rossiyskogo [Military security of the Russian state]. Moscow: Kulikovo Pole, 2001. Pp. 474-478.

protectedness is provided not only by the defense from threats, but also their neutralization through mechanisms of peaceful cooperation and interaction in various spheres of state policy and activities of civil society.

As for the interrelation between concepts of national and collective security, they are usually seen in a dialectical correlation. For instance, Professor S. A. Yegorov says that “in contemporary conditions national security cannot be understood only as a state's physical and moral-political capacity to protect itself from external threats to its existence because protection of national security has become dialectically linked with international security, with maintaining and strengthening global peace.”¹

Unlike *group* security (which is founded on relevant agreements of mutual assistance between separate states) based on a separate state's interests in the same way as individual security, “collective security system ensures individual interests through the prism of the common subjective interest of the whole global community.”²

In the contemporary doctrine the terms “international and collective security” and “individual and national security” are considered synonymous; however, this is not exactly true. For example, national security of the Russian Federation is provided not only by means of individual security (i. e., those implemented by the state itself), but also by collective efforts based on relevant international agreements (within UN, Collective Security Organization, and others). Therefore, national security can be

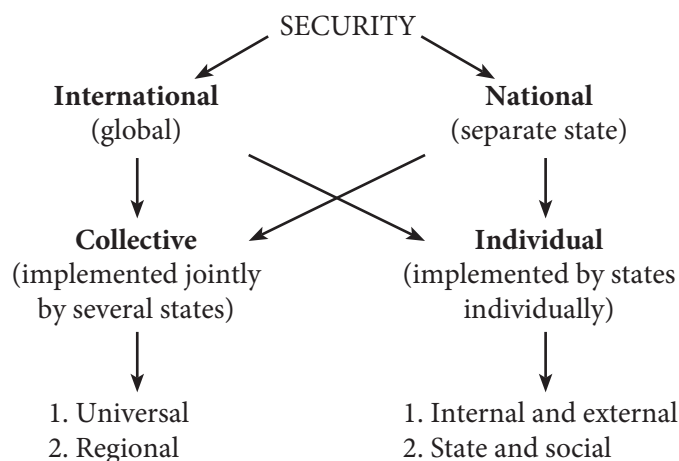
¹ Mezhdunarodnoye pravo: Uchebnik [International law: Textbook]. 3rd edition. Moscow: TK Velbi; Izdatel'stvo Prospekt, 2008. P. 752.

² Skakunov E. I. Sistema mezhdunarodno-pravovykh garantiy bezopasnosti gosudarstv [The system of international legal guarantees of state security]: dissertatsiya [dissertation] / Moscow: DA MID SSSR, 1984. P. 247.

both collective and individual in some sense. In the same way, international security, or global security, is seen by different authors both through collective efforts and through a sum of states' individual actions adhering to the common principles and norms of international law. In order to avoid the mixing of definitions and to specify their interrelations we suggest this classification scheme of the types of security.

As the system of collective security consists of universal and regional components, so the system of individual security consists of internal and external, state and social security.

The first to use the term “national security” (which, in fact, meant state security) was US President Theodore Roosevelt in his 1904 speech to Congress. In this definition the interests of state and nation are one; thus, the security doctrine is legitimized because it is based on the national, social interest. In the Western doctrine interests of security, national interests, and fundamental Western values are considered to be almost synonymous.



With the advent of the term *national security*, the terms *state security* and *social security* were practically dropped from use. In this approach, through the replacement of these terms, national interest de facto became definitive for them, incorporating both state and social interests. Moreover, according to some authors, such a stance is justified, “speaking of national interest as mostly a state interest, we emphasize its social “all-national”, not its governmental essence.”¹ The integrative approach is uncovered through this definition of national interest: “National interest is a subjective understanding of basic life demands of a country.”² In this, Russia’s main national interest is the protection of its security.

I. I. Lukashuk gives this definition to interest: “Interest is a conscious objective demand of a subject and is an operative motive of their activity.”³ He also writes: “Mistakes in determining interests and their interrelation can lead to catastrophic consequences for a state. The fate of the USSR is very illustrative in this regard. Basic principles of determining national interests were violated. Policies did not reflect the society’s interests. Interest priorities were determined incorrectly. Social interests were subordinated to military objectives. Lastly, interests did not take into account the real international conditions, and, therefore, unreal tasks were posed.”⁴

¹ Prokhorenko I. L. Natsionalnyy interes vo vneshney politike gosudarstva (opyt sovremennoy Ispanii) [National interest in a state's foreign policy (contemporary Spain's experience)]. Moscow, 1995. P. 122.

² Pravovaya osnova obespechneniya natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [Legal basis of the protection of national security of the Russian Federation]. Moscow: Unity-DANA, 2004. P. 15.

³ Likashuk I. I. Globalizatsiya, gosudarstvo, pravo: XXI vek [Globalization, state, law: 21st century]. Moscow: Spark, 2000. P. 70.

⁴ Ibid. P. 71.

Today the term “state security” (and, concurrently, “state interest”) is indistinct, mostly because of negative attitudes towards the Soviet period, where the punitive function of state security agencies was the primary one of the abovementioned triad. Generally, in Russian practice it is customary to consider that national interest manifests itself in international law only. This is explained by the statement that “the only task of a rule-of-law state is the defense of private and public interests.”¹

Social security, on the other hand, as it was considered in the Soviet doctrine and still is today, is mostly a function of administrative structure supervising its protection (such as police); a direct legacy of the administrative command system which did not include civil society institutes as elements of social activity.

While looking at the triad of national, state, and social security one must understand that each of them is based on individual persons’ security. This is the main achievement and imperative of the contemporary world order and international law. Suffice it to remember the basic principle of Roman law – *Hominum causa omne jus gentium constitutum est* (Every international law has been created for the sake of people). This is what must distinguish a democratic state from an authoritarian one – the fact that lawful rights and freedoms of people, not interests and priorities of state institutes, are the basis for the country’s concept of foreign policy and security (both collective and national).

Basic principles of security protection

Legal regulation of social relations in national security protection, as well as in any other sphere, is based on key ideas

¹ Zavodskaya L. I. Mekhanizm realizatsii prava [Law implementation mechanism]. Moscow, 1992. P. 39–40.

and values. Such ideas are usually called principles within a doctrine. It is practical to distinguish two groups of principles: intra-state (the implementation is which is tied to the activities of institutes within a state and depends on certain internal specifics) and international (universal for all states and regulating the field of inter-state interaction in creating a unified system of comprehensive security).

Intra-state principles, as defined by the Russian federal law “On security”,¹ are as follows:

“The basic principles of providing security are:

- 1) observation and protection of the rights and freedoms of a human and a citizen;
- 2) legality;
- 3) systemic and complex character of the implementation of political, organizational, socio-economic, informational, legal, and other measures of security protection by federal bodies of state authority, bodies of state authority of the subjects of the Russian Federation, and bodies of municipal authority;
- 4) priority of preemptive measures aiming at security protection;
- 5) interaction of federal bodies of state authority, bodies of state authority of the subjects of the Russian Federation, and other state agencies with community unions, international organizations, and citizens, with the aim of security protection.”

International principles as key ideas are found in international legal sources. Depending on the significance of these sources and their legal force, they can be divided into two subgroups: imperative principles of international law in the system of collective security protection and special principles of collective security.

¹ Federal law N 390-FZ from 28.12.2010 «On security».

Imperative principles of international law in the system of collective security protection

Law of international security as a systemic branch of international law is based on the relevant basic and universally recognized principles of international law. First of all, these are the principles directly mentioned in the UN Charter: sovereign equality of states; non-use of force or a threat of force; peaceful resolution of international disputes; territorial integrity and inviolability of states; equality and self-determination of peoples; non-intervention into internal affairs of states; bona fide abidance by the international liabilities and cooperation.

Further, in the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations (1970) and CSCE Final Act (1975) the contents of those principles were explained, and new principles were introduced – respect of human rights and inviolability of borders, the latter being a transformation of the principle of territorial integrity. All the mentioned principles are of systemic significance and must be considered in connection, according to the UN Charter's ideology. The applicability of all those principles in the collective security protection system is undoubted. In essence, imperative principles are the legal basis for the norms, institutes, and the whole system of international (collective) security. In Professor Chernichenko's opinion, "the experience of the Second World War showed that sustenance of peace and security is mandatory for the normal existence of humankind. The whole global community was in agreement about this. Abidance by the Charter's principles was a compulsory condition of achieving this objective."¹

¹ Mezhdunarodnoye pravo: Uchebnik [International law: Textbook]. P. 47.

Special principles of collective security

Apart from imperative principles of international law, we can also isolate special (branch) principles of international security law. It's worth noting, however, that these principles are currently in different stages of formation and codification in international law. A number of researchers consider them to be either norms of common international law or international legal obligations. For example, N. Yu. Ilyin in his "Russia and concepts of international security" states that "these principles are not real, therefore the international community did not take them into consideration, and life itself discarded them."¹ Nevertheless, we here will consider them as forming legal principles of international (collective) security.

Among them are the following principles:

Principle of inseparability of international peace and security. Although this principle has not yet been included in the UN Charter, its existence has been dictated by the Charter's spirit, and its pertinence has been constantly confirmed by the development of integrational and global processes in the world. The principle can be encountered in a number of international legal documents, including those at regional levels. For example, the Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation (May 27th, 1997) states in Article 1: "Proceeding from the principle

¹ Ilyin N. Yu. Rossiya i kontseptsiya mezhdunarodnoy bezopasnosti / Rossiya i mezhdunarodnye rezhimy bezopasnosti: sb. rabot uchastnikov proekta «Rossiyskaya politicheskaya kul'tura i mezhdunarodnoye pravo» [Russian and the concept of international security / Russia and international regimes of security: Collection of works of the project "Russian political culture and international law"]. Moscow: Moskovskiy obshchestvennyy nauchnyy fond, 1998. P. 78.

that the security of all states in the Euro-Atlantic community is indivisible, NATO and Russia will work together to contribute to the establishment in Europe of common and comprehensive security...” This principle is widely represented in Russian and foreign doctrines of international law. G. I. Tunkin wrote, “The world is indivisible, and military aggression of one state against another, no matter whether these are large or small states, is a violation of peace which is in the interests of all states.”¹ The efficacy of this principle has been substantiated in practice multiple times. If we remember the tragic events of November 13th, 2015, in Paris – did they only affect France? Of course, not, it’s a common tragedy, one cannot distance from it and feel secure. Civil wars, regimes change in Libya, Syria, Egypt, and other countries – are those only disasters for their respective regions? Of course, not, and the humanitarian catastrophe with the influx of refugees to Europe confirms that. The world today is too interdependent and indivisible, and security is indivisible as well.

Principle of disarmament. According to a number of authors, “the principle of disarmament in contemporary international law is in the stage of conventional formation and specification. So far it has come down to the states’ obligations to achieve disarmament through international treaties and implementation of norms which has already been included in agreements.”² The first formal mention of this principle was made in the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations

¹ *Tunkin G. I. Teoriya mezhdunarodnogo prava* [Theory of international law]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya, 1970. P. 181.

² *Bazilevskiy B. N. Mezhdunarodno-pravovye aspekty regionalnoy bezopasnosti: dissertatsiya* [International legal aspect of regional security: dissertation]. Moscow: DA MID SSSR, 1983. P. 80.

and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations which says “All States shall pursue in good faith negotiations for the early conclusion of a universal treaty on general and complete disarmament under effective international control.” Conference of Disarmament, First Committee of the General Assembly, and Disarmament Commission have been working in the UN for many years. Article 11 of the UN Charter gives the General Assembly the right to “consider the general principles of co-operation in the maintenance of international peace and security, including the principles governing disarmament and the regulation of armaments, and may make recommendations with regard to such principles to the Members or to the Security Council or to both.” The arms race is also considered by the UN Charter as contradicting the very goal of the creation of the UN – to “save succeeding generations from the scourge of war”. With regard to this principle G. I. Tunkin writes, “The arms race, which leads inevitably to aggravation of international situation, contradicts the principle of the peaceful coexistence of states mentioned in the UN Charter, a universally recognized principle of international law”;¹ however, he also admits that “it would be hardly true to state that a universally recognized principle of disarmament has fully formed.”² I. I. Lukashuk is of basically the same opinion when he says “if such a principle exists, it is an idea, not a positive norm. Obligations of states in this are formulated in the principle of non-use of force”.³

¹ *Tunkin G. I. Teoriya mezhdunarodnogo prava* [Theory of international law]. Moscow: Zertsalo, 2000. P. 64.

² *Ibid.* P. 65.

³ *Lukashuk I. I. Mezhdunarodnoye pravo: Osobennaya chast’ (uchebnik dlya yuridicheskikh fakul’tetov i vuzov)* [International law: Special part (textbook for law faculties and institutions of higher education)]. Moscow: Volters Kluver, 2007. P. 307.

The principle of disarmament can be more rightfully called a principle of international relations, not of international law. The ideal implementation of this principle would be the reduction of armaments of all states to the levels necessary for self-defense, which, in essence, would reflect the ideology of the refusal from the waging of aggressive wars as stated in the UN Charter.

Principle of equal and uniform security. This principle is the transfer of the principle of sovereign equality of states into international security. In real life, the proclaimed equality of all states is not absolute. While equal in rights, such states as USA and Laos, Russia and Luxembourg cannot be equaled in capabilities. However, the regime of international security cannot be based on the advantages of the powerful, although this is something that some more powerful states often try to achieve. The factual inequality of states with regard to the resources of individual security protection is compensated by organizing group security systems which fill the gap between their right for equal security and the capability to exercise such right.¹ It is implemented through the whole system of UN institutions where all states have equal possibilities and equal guarantees of security. States also realize this principle through systems of mutual help treaties and various regional organizations of security and collective defense where any threat to a single country's national security is considered to be a threat to all of them. In a doctrine, this principle is often represented as a combination of the principles of *mutual security protection*

¹ Skakunov E. I. Sistema mezhdunarodno-pravovykh garantiy bezopasnosti gosudarstv [The system of international legal guarantees of state security]: dissertatsiya [dissertation] / Moscow: DA MID SSSR, 1984. P. 234.

(rejection of unilateral advantages, equal mutual obligations) and of *equal security* (strategic equilibrium).¹

Principle of non-endangerment of security of other states implies the consideration of interests and consensus-based achievement of security agreements. In the 18th century, Immanuel Kant wrote that the superiority of the "principle of law" is the source of the prohibition of the use of force during clashes between interests of nations.² Unfortunately, the world today is still far removed from the real understanding of the need for implementation of this principle in international relations.

Principle of the prohibition of the propaganda of war stems from the prohibition of aggressive wars and is considered by some authors as a separate principle.³ With regard to this principle, Special Committee on Principles of International Law concluded that "In accordance with the purposes and principles of the United Nations, States have the duty to refrain from propaganda for wars of aggression."⁴

The problem of interrelation among principles of international law is pertinent from an international security standpoint. The Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance

¹ Mezhdunarodnoye publichnoye parvo: uchebnik [International public law: Textbook] / editor K. A. Bekyashev. Moscow: TK Velbi, Izdatel'stvo Prospekt, 2005. P. 390.

² Kant I. Metafizika нравов. Metafizicheskie nachala ucheniya o prave: v 6 tomakh [The Metaphysics of Morals. Metaphysical beginnings of the legal science (in 6 volumes)]. Moscow, 1965. Part 1, volume 4. P. 279.

³ Tunkin G. I. Teoriya mezhdunarodnogo prava [Theory of international law]. Moscow: Zertsalo, 2000. P. 70.

⁴ Report of the Special Committee on Principles of International Law: document A/7326, paragraph 111. New York, 1968.

with the Charter of the United Nations unequivocally states that “In their interpretation and application the above principles are interrelated and each principle should be construed in the context of the other principles.”¹ Although declarations of the General Assembly are only recommendations, the authority of this statement is undoubted because this Declaration was adopted unanimously by all the UN members and has been used in diplomatic practice without voting and any controversy for almost forty years. Nevertheless, the question of interrelation and interaction of the principles of international law becomes more and more pertinent with regard to international security. At the joint of the principles of territorial integrity and sovereignty, on one side, and human rights and freedoms, on the other side, the concept of “humanitarian intervention” emerged, which in practice has led to a number of operations – in Yugoslavia in 1999, in Iraq in 2003, presently in Libya, Syria, and many other countries. The interrelation between the principles of territorial integrity and right for self-determination of peoples has become a hot topic in legal circles and in society in general because of the recent precedents of Kosovo’s independence, South Ossetia, Abkhazia, and adoption of Crimea into the Russian Federation.

First of all, the principle of equality and self-determination of peoples in the Charter never contradicted the principal integrity and has been used as the legal basis of decolonization since its adoption. Moreover, this principle mainly implies the legal possibility of self-identification of a separate community within the existing state institutes. In order to implement this right, a subject (people) must possess a number of criteria. The doctrine

usually defines the following criteria: inhabitation of a specific territory, economic and social unity, and the presence of specific elements of common culture.¹ Of course, theoretically the right to self-determination can be implemented all through to secession. It is in this case when a conflict from a legal interpretation standpoint arises, and peace and security in regions of the world can be undermined. From a legal standpoint this situation is represented in international law as follows. The Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States clearly says that “...any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of a State or country or at its political independence is incompatible with the purposes and principles of the Charter.”² Still, a number of conditions must be followed. For example, the Declaration elaborates on the principle of equality and self-determination of peoples, “Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.”³ All this means that a secession of

¹ Chernichenko S. V. *Soderzhaniye printsipa samoopredeleniya narodov (sovremennaya interpretatsiya)* [The essence of the principle of self-determination of peoples (contemporary interpretation)]. Moscow, 1999. P. 16.

² Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples. [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1514\(XV\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1514(XV))

³ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations. <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>

¹ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations. <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>

the claiming community from an existing state is unjustified if such community has all the conditions for self-determination (representation in institutions of authority and administration, free choice of intra-state self-organization, etc.). At the same time, if said state really violates those conditions and, possibly, other principles of international law, such as non-use of force or peaceful resolution of international disputes, or executes genocide against certain ethnic groups (as was in Georgia in 1991 – August 2008 or in Ukraine after Euromaidan in 2013), then this prohibitive stipulation of the Declaration loses its effect with respect to that particular community, and it has a theoretical right to self-determination all through to secession. Such approach finds its reflection in the doctrine. In Professor Chernichenko's opinion, "the question of secession can be raised only when a state does not give a community the opportunities to take part in public governance, when it does not abide by the principle of equality and self-determination of peoples."¹

There are also difficulties in interpretations of the principle of non-intervention into internal affairs of the state. Both Russian and overseas doctrines contain remarks that "the absence of criteria of what constitutes internal affairs of a state and what constitutes intervention into these affairs in the UN Charter preconditions a wide sociopolitical space for UN actions in any particular case."²

It's worth noting that the absence of a clear universal interpretation of principles, especially with regard to their

¹ Chernichenko S. V. *Soderzhaniye printsipa samoopredeleniya narodov (sovremennaya interpretatsiya)* [The essence of the principle of self-determination of peoples (contemporary interpretation)]. Moscow, 1999. P. 24.

² Bekmurzaev B. A. *Vnutrigosudarstvennye vnutryonnyye konflikty i mezhdunarodnoye polozhenie: dissertatsiya* [Intra-national armed conflicts and international situation]. Moscow: DA MID RF, 1994. P. 106.

interrelation, continues to cause serious crises. According to many authors, including foreign researcher, the absence of a clear interrelation of those principles is a premise for crises in the whole system of international peace and security protection under the aegis of the UN.¹ With that in mind, initiatives for the codification of international law have been proposed many times. We can only hope that this happens sooner or later because this problem will undoubtedly remain the cornerstone of the future positive development of the whole body of international law.

Lecture 2

Contemporary system of national and collective (international) security

When we define security as a certain state of social relations, the security protection system, both national and international, is much wider than just a sum of social relations. The political and legal system of security protection should be studied through this interrelated complex of elements:

- principles of national security protection;
- legal regimes (main directions of activities) in the security sphere;
- institutes of national security.

Principles of security protection in internal affairs and international relations were presented in detail in the previous topic, so here we will pay attention to the directions and institutes of security protection.

¹ Aiyaz Husain. *The United States and the Failure of UN Collective Security* // American Journal of International law. 2007. Vol. 101, № 5. P. 581–599.

First of all, main activities in security protection as defined in the federal law “On security” are as follows:

- 1) forecasting, identification, analysis and assessment of security threats;
- 2) definition of the main directions of state policy and strategic planning in the field of security;
- 3) legal regulation in the field of security;
- 4) development and application of a complex of operational and long-term measures to identify, prevent and eliminate threats to security; localization and neutralization of the consequences of their manifestation;
- 5) application of special economic measures to ensure security;
- 6) development, production and introduction of modern types of weapons, military and special equipment, as well as dual-purpose and civilian equipment for security purposes;
- 7) arrangement of scientific activities in the field of security;
- 8) coordination of the activities of federal bodies of state power, state authorities of the subjects of the Russian Federation, and municipal authorities in the field of security protection;
- 9) financing security expenses, monitoring the targeted use of allocated funds;
- 10) international cooperation for security purposes;
- 11) implementation of other activities in the field of security in accordance with the legislation of the Russian Federation.

Among the institutes acting in the field of national security there are, firstly, superior authorities: President, Government, and chambers of the Federal Assembly. It’s worth noting that federal subjects are also involved in this activity, but only within legal and strategic frameworks outlined by the federal authorities because this sphere is the exclusive prerogative of the federal center in accordance with Article 71 of the Constitution

of Russia. The most important strategic questions of security protection are, undoubtedly, in the purview of the President. In accordance with the Constitution and the law “On Security” **the President:**

- 1) determines the main directions of the state policy in the field of security protection;
- 2) approves the National Security Strategy of the Russian Federation, other conceptual and doctrinal documents in the field of security;
- 3) forms and heads the Security Council;
- 4) establishes the purview of those federal executive bodies in the field of security whose activities he guides;
- 5) in accordance with the procedure established by the Federal Constitutional Law number 3-FKZ "On the state of emergency" introduces a state of emergency on the territory of the Russian Federation or in its separate areas, exercises powers in the area of ensuring the state of emergency;
- 6) adopts, in accordance with the legislation of the Russian Federation:
 - a) a decision on the application of special economic measures to ensure security;
 - b) measures to protect citizens from criminal and other unlawful acts, to counter terrorism and extremism;
- 7) decides, in accordance with the legislation of the Russian Federation, issues related to provide protection of:
 - a) information and state secrets;
 - b) the population and territories from emergency situations;
- 8) exercises other powers in the field of ensuring security, entrusted to him/her by the Constitution of the Russian Federation, federal constitutional laws, and federal laws.

Apart from implementing basic function in national security protection by superior state authorities, a decision was made to

establish a special body of state power and administration in this sphere in the late 1990s – the Security Council of Russia. This body had to systemize and organized national security activities and coordinate various bodies' activities in this area. The Council was created as a presidential body formed and headed personally by the President of the Russian Federation. The Council's main tasks are to prepare the President's decisions on national security, defense arrangements, military development, defense industry, military technological cooperation of Russia with other countries, international cooperation in security protection, and other activities pertaining to the preservation of constitutional order, sovereignty, independence, and territorial integrity of Russia.

In accordance with article 14 of the federal law "On security" the Security Council's main tasks are:

- 1) creation of conditions the President of the Russian Federation to exercise his authority in the field of security;
- 2) formation of the state policies in the field of security and control over its implementation;
- 3) forecasting, identification, analysis and assessment of security threats, assessment of military dangers and military threats, development of measures to neutralize them;
- 4) preparation of proposals to the President of the Russian Federation:
 - a) on measures for the prevention and elimination of emergencies and overcoming their consequences;
 - b) on the application of special economic measures to ensure security;
 - c) introduction, extension and cancellation of the state of emergency;
- 5) coordination of the activities of federal executive bodies and executive authorities of the subjects of the Russian Federation

in the implementation of decisions taken by the President of the Russian Federation in the field of ensuring security;

6) evaluation of the effectiveness of federal executive bodies in the field of security.

In international relations the system of collective security protection is an exact copy of the internal one and includes:

- universally recognized principles and norms of international law;
- political and legal regimes of security protection;
- institutional mechanisms (institutes) of collective security.

Political and legal regimes as elements of collective security system include:

- the regime of peaceful settlement of international disputes (negotiations, surveys, mediation, conciliation, arbitration, judicial proceedings, appeals to regional bodies, agreements, or other peaceful means);
- the maintenance regime or restoration of international peace and security without the use of armed forces (full or partial cessation of economic relations, railway, sea air, postal, telegraph, radio and other means of communication, as well as severance of diplomatic relations);
- the regime of peace enforcement with the use of armed forces (a set of actions and measures by air, sea or land forces that will be necessary to maintain and/or restore international peace and security, including demonstration, blockade, and other operations by air, sea and land forces by the UN members);
- the regime of disarmament, reduction and limitation of armaments (the regime for the non-proliferation of nuclear weapons, the creation of nuclear-free zones, the regime for the prohibition of the development, production and stockpiling of bacteriological (biological) and toxic weapons and their destruction, and many others);

- the regime of international control;
- confidence-building measures.

Institutional mechanisms of collective security, i. e. organizational forms through which the abovementioned regimes are implemented, form a separate system comprising three organizational forms of collective security:

- the universal bodies (the main organs of the United Nations (the Security Council, the General Assembly, the International Court of Justice, the Secretariat), the subsidiary bodies (the International Law Commission, UNDP, UNCTAD, etc.), the specialized agencies of the United Nations, as well as international organizations that, by virtue of the large number of members, are universal (such as the IAEA which implements the regime of international control over the obligations of 187 states);

- regional agreements and organizations (established and functioning in accordance with Chapter VIII of the UN Charter (European Union, OSCE, CIS, and several others);

- collective defense agreements (created in accordance with Article 51 of the UN Charter: the Rio de Janeiro Treaty (1948), the Washington Treaty on the Establishment of NATO (1949), the ANZUS Treaty (1952), the Collective Security Agreement of the League of Arab States (1952), the Treaty of SEATO (1955), the Collective Security Treaty of 1992, reformed into the CSTO in 2002, and many others).

In light of the recent development of said institutional mechanisms of international security protection the really pressing problems are reforms and effectiveness growth of the UN, especially its Security Council, as the main international body in charge of peace and security protection which has to preserve functions of control and administration over peace enforcement operations, first and foremost over those with the use of force. Although the UN Charter welcomes the involvement

of regional structures into security problems, in practice such unions as NATO de facto appropriate the UN's status and capabilities, which leads to the undermining and normal functioning of the whole system of international security and, consequently, to numerous violations of norms and principles of international law.

TEST QUESTIONS

1. What is the historical significance of Hague Conferences of 1899 and 1907?
2. What is the difference between imperative principles of international law and special principles of international security?
3. What are examples of possible collisions arising in interaction between principles of international law and questions of national security of states?
4. What are institutional mechanisms of collective security protection?

Chapter 2

NATIONAL SECURITY OF RUSSIA: POLITICAL AND LEGAL CONCEPTS AND DOCTRINES

Ideology of the protection of Russia's interests based on its geostrategic location. Contemporary political and legal aspects of national security protection: Strategy of national security of Russia

Today almost all countries in the world work out and implement their own concepts of national security. Many of them are alike, but, of course, each has its own national specifics. Such national specifics are caused by many factors, such as geographical location, level of socio-economic development of a country, level of dependence of national economy on other sources, behaviors of neighboring countries, presence of unresolved conflicts, etc.

First of all, it's worth noting that hundreds of different works on Russia, its place in the world, its path and goals have seen light in the last two hundred years in national and foreign science. Maybe there is no other country in the world with such a controversial and tragic history. Its unique location linking Europe and Asia, the largest territory in the world, abundance of natural resources, great culture, and specific mentality – all these factors play a role in determining Russia's special status and role in global history. Our country's role in international security has also been special. Almost always, even in the direst times, our

nation has built its security on a collective basis. However, there is still no single approach to Russia's strategy of national security protection. The people in general, politicians, or researchers don't have a conclusive vision of who we are, what are strategic interests and threats, who are our main allies in the world.

A characteristic view on Russia from outside is presented in the so called "Long telegram" by George Kennan, charge d'affaires of the USA in the USSR, sent on February 22nd, 1946, to Secretary of State James Byrnes. He wrote, "At bottom of Kremlin's neurotic view of world affairs is traditional and instinctive Russian sense of insecurity. Originally, this was insecurity of a peaceful agricultural people trying to live on vast exposed plain in neighborhood of fierce nomadic peoples. To this was added, as Russia came into contact with economically advanced West, fear of more competent, more powerful, more highly organized societies in that area."¹

Indeed, Russia has always felt certain vulnerability because of its large territory and the longest state border in the world. Russia is an example of the theory of contradictions in security threat formation. Almost all of bordering states during history have had something very different from Russia – level of economic development, culture, religion, or population size. All these are potential threat sources. Russia needed to react to these threats – from this need stems one of the most powerful armies with advanced weapons and the tendency to create a "cordon" of loyal states along the borders, the so called security belt.

With all its pursuit of good neighbor relations with Europe and Asia, Russia still hasn't become a part of either. Seeing the high levels of economic development and social organization of

¹ George Kennan's Telegram N 861.00/2-2246. Moscow, February 22, 1946 9 p.m. <http://nsarchive2.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm>

European countries, Russian rulers wanted to join the Big Europe. However, according to some authors, “free market economy, private property and individualistic search for self-interest as drivers of economic prosperity are alien to Russian people, who prefer collective labor, communal or state property (first of all, on land), more or less equal distribution of wealth, and charity as means of levelling inequality... Western materialism is opposed by Russian priority of spiritual values, autocracy, dignity in poverty, eternal search for the meaning life and unceasing discussion with one’s conscience, which are perceived as more important than economic prosperity and simple mental serenity.”¹

After years of the latest reforms Russians have become more like Europeans, but it’s hardly even worth spending time on proving that Russia will never become an equal part of Europe. “Russia will never “swallow” Western-type capitalism, and Russia will never have democracy or market in their Western meaning. This “never”... is where a strategic mistake about Russia lies.”² When it comes to links with Asia, Russia also doesn’t have enough unity in civil cooperation or strategic unity. As of today, 80% of Russian population is Russians and other Slavic ethnic groups. Although the majority of the country’s territory is situated in Asia, only 15% of the population inhabits it, and 90% of that population is Russian as well. This can’t not have a special influence on politics.

We can agree with Professor Arbatov’s position that the “specialness” of Russia is not in its blend of Europe and Asia or in its

¹ *Arbatov A. G. Natsional’naya ideya i natsional’naya bezopasnost’* [National idea and national security] // Foreign policy and national security of contemporary Russia: in 2 volumes. Moscow: Izdat. centr nauchnykh i uchebnykh programm. 1999. Volume 1, book 2. Pp. 195–244.

² *Arin O. A. Mir bez Rossii* [A world without Russia]. Moscow: Eksmo, Algoritm, 2002. P. 118.

role as a bridge or a barrier between two civilizations, but that “unique national traits of Russia are mainly byproducts of its development as a European nation and a state which faced specific threats.”¹ Russia always had to work on adequate countermeasures to these threats.

Closer to the end of the last century, the country found itself in a very complicated situation. Starting in 1991, 40 thousand scientists left the country each year. 300 thousand left before the beginning of the 21st century.² For any European country that would mean the end of its development and independent history. Russia only takes up 1% of global trade. Economic development is mostly reliant on raw materials. Army was in a highly dangerous state after the so called reforms. With the current gap between population ageing and fertility the population may contract to just 77 million, or half of its current size.³ One of the main reasons for this low fertility rate is young Russians’ uncertainty in their future and widespread poverty. According to the 2016 data, over 80% of Russians are poor, but the country is second by the number of billionaires after the USA.⁴

Russia has often encountered difficulties, but never before have the authorities so openly stated the seriousness of our situation. In his TV address to the nation after Beslan terror attacks Vladimir Putin said, “...our country at once became undefended from the East and from the West. To build new, modern and defended borders we need many years and billions of rubles. In total, we must admit that we haven’t shown enough understanding of the complexity and danger of processes taking place

¹ *Arbatov A. G. Ibid.* Pp. 195–244.

² *Utkin A. I. Amerikanskaya imperiya* [The American Empire]. M: Eksmo, 2003. P. 491.

³ *Ibid.* P. 39.

⁴ *Forbes*, 10 March 2005.

in our country and in the world. In any case, we couldn't react adequately and showed weakness. And the weak become beaten. Some want to rip a fat piece from us, others help them."¹ Russia's vulnerability became especially evident with the advent of the global energy crisis. Oil price downturn in 2015–2016 threatened the implementation of budgetary plans, and galloping revaluation of world currencies can undermine Russian economy, especially small and medium businesses, which during reform years have mostly purchased foreign equipment and used foreign materials and technologies for almost any product.

Despite the USA's desire to monopolize all influence on global processes, the current world order is still multipolar. Of course, USA is still leading as the first economic power with the greatest potential of armed forces and technologies, but it's doubtful that anyone could deny the existence of other centers of power like the European Union or the Asia-Pacific region. Contemporary multipolar system, unfortunately, hasn't become more secure than the preceding balance of powers during the Cold War. However, the tendency towards collective efforts and mechanisms in solving global problems can be seen in today's world because of the globalization and big gaps between countries in economic, political and humanitarian development coexisting with formal equality. After the disappearance of bloc confrontation, which sometimes hindered the UN mechanism, there is a hope that the UN's effectiveness will grow and develop. The states are using regional forms of cooperation more and more actively, especially in security. And Russia is an active participant of such cooperation. There is an opinion that Russia shouldn't aspire to enter structures and unions where it is unwelcome. Such structures cannot lend it more security. Or an opinion that Russia needs to

¹ Rossiyskaya Gazeta [Russian Gazette], 6 September 2004.

fully understand the adage about countries only having constant interests and not constant allies.¹ We do not agree. Our state needs constructive dialog in different formats, even where there is cautious or aggressive attitude towards it. The way to isolation for Russia is the way to nowhere.

Apart from unions for common interests, Russia still needs constant allies. In situations of growing threats and challenges to national security it is necessary to provide organic ties between the army and the civil society, wide discussion of development strategies, refreshment of the analysis of internal and external problems, and mobilization of economic potential. It is not accidental that the "architecture of security" has become a scientific term – efficient security does resemble a well-designed and built construction, without irregularities and on a good foundation. According to A. Arbatov, "external security of a state is built on three pillars: strong economy, sufficient military power, and reasonable foreign policy which includes the regime and process of armament reduction and disarmament as its most important aspect. Only the correct architecture of all three pillars guarantees reliable security."² Apart from these pillars, it's also practical to define the "cementing and holding foundation of the building". Such foundation, in our opinion, is the ideological, cultural and

¹ *Migranyan A. M.* Vneshnyaya politika Rossii: katastroficheskie itogi tryokh let. Pora sdelat' pauzu, pomenyav politiku i ministra [Russia's foreign policy: catastrophic results of the last three years. Time to make a pause and change the minister and the policies] // Foreign policy and national security of contemporary Russia: in 2 volumes. Moscow: Izdat. centr nauchnykh i uchebnykh programm. 1999. Volume 1, book 2. Pp.167–178.

² *Arbatov A. G.* O voennoy doktrine i voennoy politike Rossii [On the military doctrine and military policy of Russia] // Rossiya v poiskakh strategii bezopasnosti: problemy bezopasnosti, ogranicheniya vooruzheniy i mirotvorchestva [Russia in search of a security strategy: problems of security, disarmament and peacekeeping]. Moscow: Nauka, 1996. P. 205.

moral component of society and state. The country must have clear values and ideals, despite all the tolerance and non-ideological character of the current democratic model. As Aristotle said over two thousand years ago, “Only a nation with higher culture based on moral and humane beginnings can count on survival”.¹

The goal of Russian foreign policy is “strengthening of Russia’s positions as a great power”. Our country is defined as “the largest Eurasian power” in its Concept of Foreign Policy. This status is adequate to the geopolitical potential and demands of our state. But a significant gap between our ambitions and economic capabilities is the main problem for Russia and the whole world.

TEST QUESTIONS

1. What are the specifics of Russia's geostrategic position?
2. What are the three pillars of the external security of a state?
3. What are the basic national laws and doctrines governing the national security system of Russia?
4. Which body, according to the National Security Strategy of Russia, is in charge of addressing regional challenges and threats of military-political and military-strategic nature?

¹ Aristotle. Politics. Moscow: Mysl', 1997. P. 31.

Chapter 3

INTERNATIONAL (COMPREHENSIVE) MECHANISMS OF SECURITY PROTECTION

Prerequisites for the establishment of a unified body responsible for security protection. System of universal (comprehensive) security protection of the UN Security Council. Peacekeeping operations

Ideas of an international body responsible for global peace have long occupied the minds of lawyers, political scholars, and philosophers. Among them Pierre Dubois (On reinstatement of the Holy Land, 1306), George of Podebrady (Treaty on the Establishment of Peace throughout Christendom, 1462–1464), Emeric Cruce (New Cyneas, 1623), Maximilien de Bethune (Very Christian Council of Europe, 1638), William Penn (An Essay towards the Present and Future Peace of Europe, 1693), Charles-Irene Castel (Project of Eternal Peace, 1713), and Johann Caspar Bluntschli. A special body (“Common council”) to promote international peace and security with a power to enforce action against threats and aggression was proposed by Russian lawyer V. Malinovsky.¹

Despite this list of projects on international bodies of peace and security, the most famous are those established in the 20th

¹ Fyodorov V. N. Sovet Bezopasnosti OON [The UN Security Council]. Moscow: Izdatel'stvo Mezhdunarodnyye otnosheniya, 1965. 188 c.

century – Council of the League of Nations and United Nations Security Council. 20th century, in comparison with the previous history, was characterized by a massive upsurge in initiatives to establish various international organizations. Thus, about 500 international organizations were present before the end of the First World War.¹ People became more and more aware of the fact that problems of the new century need to be tackled through the development of international relations and international law. The League of Nations and the UN, as well as their supreme bodies, have been universal international organizations responsible for international peace and security. Council of the League of Nations and UN Security Council were created after two world wars, the most large-scale wars in history. R. M. Ilyukhina writes, “War concentrated attention on the universal interests of states, their interdependence, and stimulated the tendency to the society’s collective self-defense from devastating wars.”² Both after the First and the Second World Wars, allies did not want them to be repeated and saw international organizations as tools of arranging international affairs and creating a world order guaranteed by all states. Moreover, the specifics of these two organizations are that they were created, in essence, by coalitions of allies which battled the aggressors.

So, the first real body responsible for international peace and security was the Council of the League of Nations. However, the Council, as well the whole organization, did not last twenty years.

Among the main reasons which led to the crisis of the League of Nations and the impossibility of the Council’s func-

tioning and, in the end, to their inability to avert Second World War, were:

- the Council was not a permanent standing body;
- not every state was granted the right to participate in the Council’s work;
- the principle of unanimity was not limited to the states which had special authority in a particular sphere. The Council and the Assembly reached decisions on the basis of full unanimity of member states. This procedure was the main factor for the obstruction of the Council’s activity. In 1931 the UK and the USA could not reach a unified position in the Council, and Japan was able to wage an aggressive war in Northeast China with silent approval from the Council of the League. “The principle of full unanimity, directed not only at the members of the Council, but at all the member of the Assembly, led to any delegate’s ability to sabotage any positive decision”;¹
- use of force was not considered an international crime. Article 15 of the Covenant of the League stated that “the Members of the League reserve to themselves the right to take such action as they shall consider necessary for the maintenance of right and justice”.² The situation was further aggravated by the fact that international law had not had a precise definition of aggression by that time, and the Covenant did not define which of the bodies – the Council or the Assembly – must state an act of aggression;
- the Council did not possess necessary mechanisms of enforcement against states which created threats to peace or committed aggression. Later, many experts in international law saw this as the main difference between the Council of the League of

¹ The 1978 International organizations founded since Congress of Vienna. Union of International organizations. Brussels, 1957. P. VII.

² *Ilyukhina R. M. Liga natsiy. 1919–1934* [The League of Nations. 1919–1934]. Moscow: Izdatel’svo Nauka, 1982. P. 22.

¹ Ibid. P. 83.

² *Versal’skiy mirnyi dogovor* [Versaille Peace Treaty]. Moscow, 1925. P. 10–11.

Nations and the UN Security Council. Eduardo Jimenez de Arechaga wrote that “it is the ability to enact collective and enforcing measures for peace and security by the sanction of the Security Council that is the basic and key difference between the UN Security Council and the Council of the League of Nations, where a member of the League could act at its discretion”;¹

– international actions based on force under the passive eye or, sometimes, with direct assistance from the Council of the League of Nations. It’s worth elaborating on this point because we can say that this factor was the main reason for the crisis of the League of Nations and a prerequisite for the start of the Second World War. Future aggressors – Germany and Japan – used disagreements between the Allies during the League’s last years and finagled more and more concessions. It was the League that helped to conduct the wide-scale disarmament of the Allies suggested by Germany under the peacekeeping pretense to strengthen the balance of powers on the European continent. “We are being treated unfairly. We demand equality. France has kept all of its military potential. Great Britain has kept all of its marine potential, and under these conditions there is no use for us to continue the talks...”² said German representatives. The League of Nations turned into Germany’s instrument of the disarmament of England and France before the Second World War. Apart from disarmament goals, Germany used the League for the so called “humanitarian acts”. “Since the end of the 1920s the German delegation constantly enticed the League to discuss problems of guarantees for ethnic minorities. Under Germany’s pressure a special committee for petitions of the minorities was

¹ *Arechaga E. J. de. Sovremennoye mezhdunarodnoye pravo [Contemporary international law].* Moscow: Progress, 1983. P. 177.

² LN. Record of the Ninth Ordinary Session of the Assembly. P. 58.

created in 1929 during the Council’s July session. Petitions which told about “national oppression of German people” and were inspired by Germany flowed like a huge torrent to the League from Upper Silesia, Gdansk, Saar, and other places.”¹

This was necessary for Germany to justify its first revenge interventions. However, despite this real pandering to aggressors, the League’s actions looked positively to the outside world and seemingly aimed to strengthen peace and security. “Pandering to direct aggression, revenge and expansion demands and at the same time an abundance of declarations, plans, projects and schemes of disarmament, endless words about peace, reassurances of peace and reconciliation, moral solidarity looked really devoid of common sense.”²

Winston Churchill gave a characteristic and truthful estimation of the League’s efficiency when he was waiting for the Council’s reaction at Germany’s aggressive policies: “League of Nations? This is what it will do. There are serious disagreements between two countries which threaten to lead to war. The Council of the League of Nations urgently meets and after prolonged debates decides to send a pacifying telegram to both sides, inviting them to eliminate any danger of armed conflict. Both sides continue their threats. A war is inevitable. The Council urgently meets once again and after a prolonged discussion decides... to send both governments another telegram where, pointing at the first one, offers immediate disarmament. The countries don’t pay any attention. The war is raging. The Council of the League of Nations urgently meets and after prolonged discussions decides to send both governments the third telegram: “Keeping in mind the first and second telegrams, I hereby inform you... that I will

¹ *Ilyukhina R. M. Ibid.* P. 201.

² *Ibid.* P. 199.

no longer send you telegrams.”¹ [This quote was reverse-translated from Russian].

Thus, while establishing the UN Security Council after World War II, the Allies faced the primary task – to not repeat mistakes made with the Council of the League of Nations and create a body which could really provide international peace and security.

The Council of the League of Nations’ lack of an efficient mechanism of countering threats of peace and fighting aggression became a reason for the UN Security Council to institute a complete system of principles, measures and ways of international peace and security protection. First of all, Article 24 of the UN Charter posits that Security Council is the body bearing the main responsibility for the maintenance of international peace and security. This responsibility is primary, but it is also allocated to the states and a number of other international bodies, such as the UN General Assembly, regional organizations, etc. It’s worth noting that, in any case, international institutions only have recommending powers in this sphere, and the legal capacity is only vested in the Security Council; the states’ autonomous actions can also be corrected by the Security Council at any time.

The responsibility has a number of limitations:

1) the Security Council is only authorized to deal with those disputes which threaten international peace and security or can pose such threat. For example, legal disputes are usually resolved by the International Court of Justice;

2) the UN Charter clearly lists the means of pacific settlement and prevention of international disputes (there are many, but the list is still limited), as well as of resolution and prevention of threats to peace, breaches of peace, and acts of aggression.

¹ *Marescotti A. Diplomatskaya voyna [The Diplomatic War]. Moscow: Politizdat, 1944. P. 174–175.*

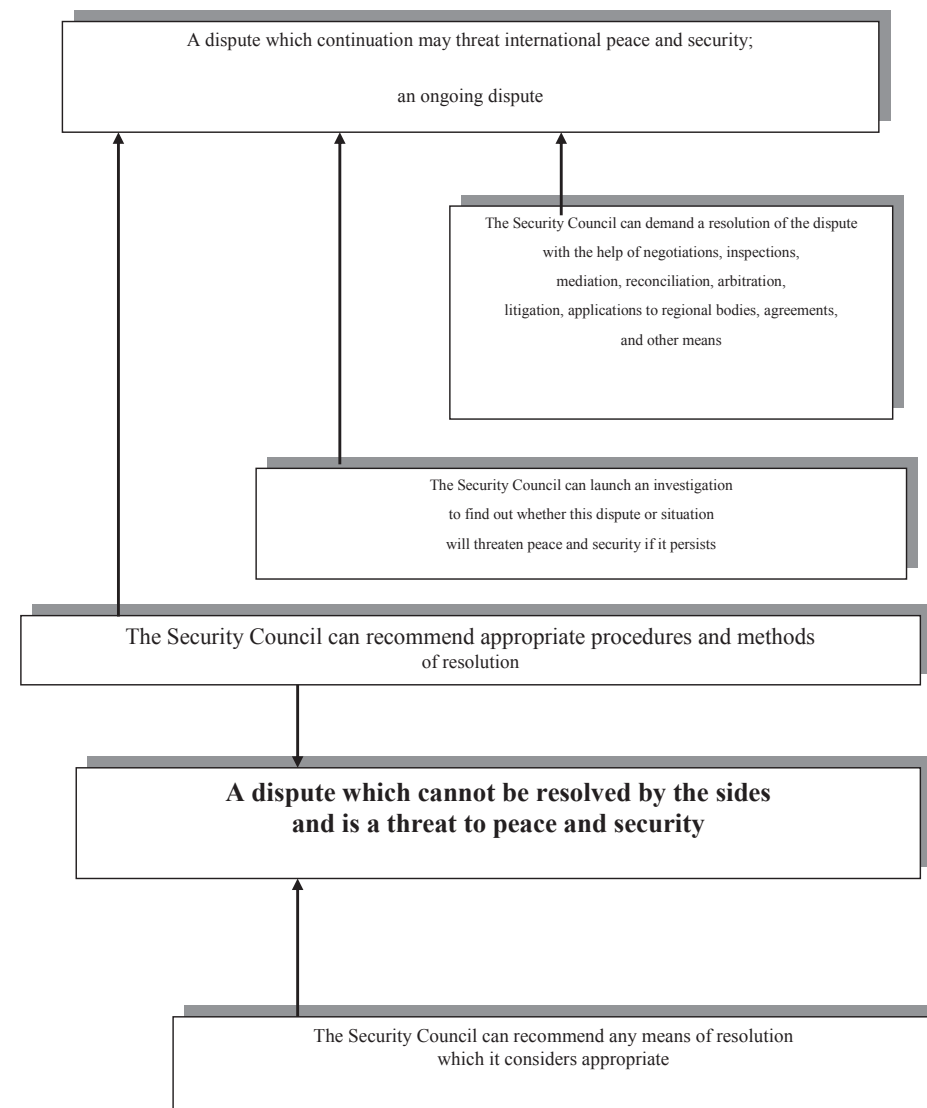


Figure 1. Powers of the Security Council in pacific settlement of international disputes

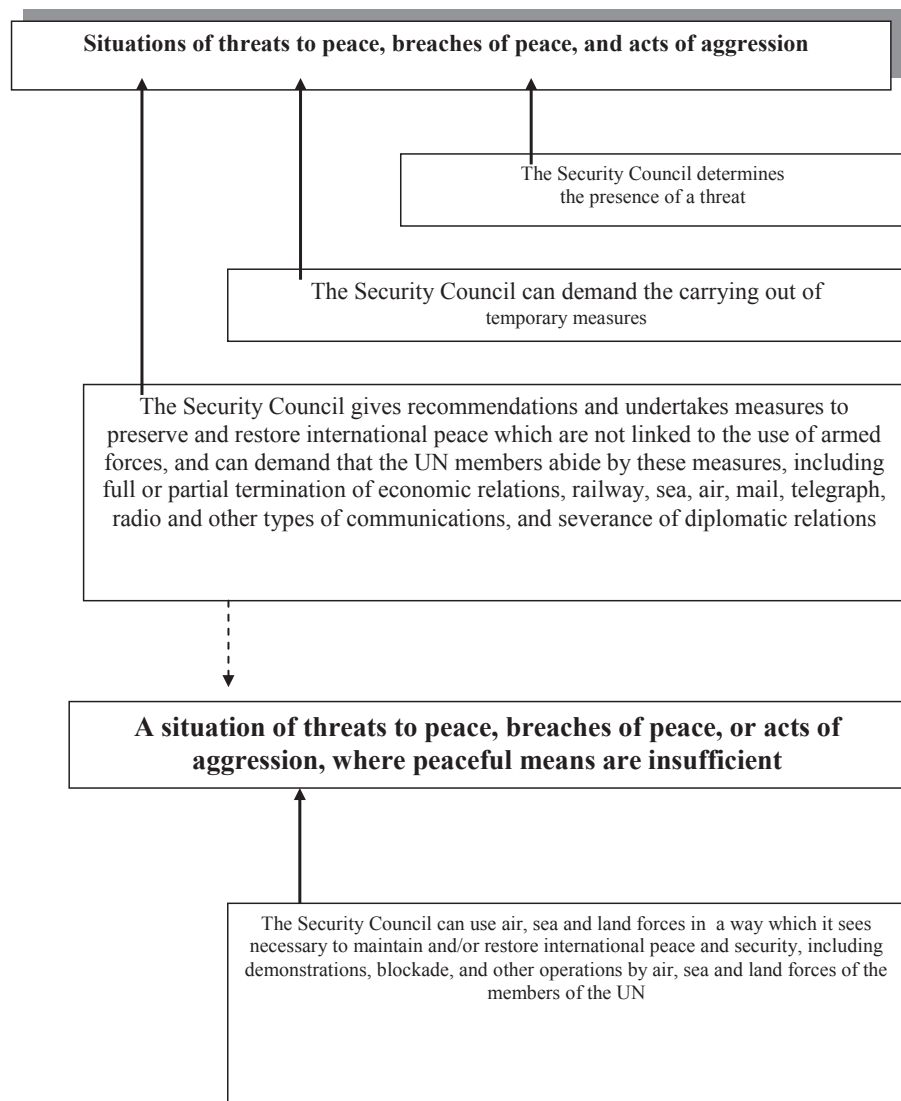


Figure 2. Powers of the Security Council pertaining to threats to peace, breaches of peace, or acts of aggression

A set of specific powers was created to support this special responsibility of the Security Council. These powers can be divided into several groups. In particular, Professor V. N. Fyodorov¹ defines the following groups of powers:

1. Specific powers:

- powers of pacific settlement of disputes between states;
- powers with regard to threats to peace, breaches of peace, and acts of aggression;
- powers to create systems of armament control and disarmament.

2. Organizational political powers.

To more vividly and fully illustrate the powers of the Security Council in pacific settlement of disputes between states, countering threats to peace, breaches of peace, and acts of aggression, we present these figures 1 and 2.

As seen in figures 1 and 2, summarizing the UN Charter, the Security Council has sufficiently wide powers both in pacific settlement of international disputes and with regard to threats to peace, breaches of peace, and acts of aggression. Apart from assigning all these specific powers to the Security Council, it was very important to create an enforcement mechanism. For this purpose, the UN Charter includes three articles (45, 46, and 47) which describe the UN Military Staff Committee comprising the staff heads of the permanent members of the Council (or their representatives). According to article 45, the members shall hold immediately available national air-force contingents for combined international enforcement action. Thus, legal foundations were set for the UN special armed forces. The Committee's main task is the strategic command of these armed forces. The establishment of the MSC and unified armed forces under its com-

¹ Fyodorov V. N. Ibid.

mand was to become an efficient mechanism of enforcement of the Security Council's decisions. Consequently, the system of international security protection as outlined in the UN Charter was completely different from the system instituted by the League of Nations. Firstly, an armed attack of one state against another was defined as an act aggression and qualified as the most dangerous international crime. Secondly, and this is the main difference, the United Nations had to establish unified armed forces. Vesting the UN member with the right to individual and collective defense (article 51) was only necessary so that a state or a group of states could withstand aggression in a very short period of time until the Security Council and the Military Staff Committee took action. This is what the international peace and security protection system under the aegis of the Security Council should have become after the signing of the UN Charter by the nations.

The UN was founded on the principle of coexistence and resolution of international problems based on consensus among all the UN members, and first and foremost among the Security Council members. However, it was exactly this principle that hasn't been fully implemented. Former WW2 Allies, while initiating an unprecedentedly democratic system of comprehensive international security conforming to the most timely standards and international law norms, couldn't overcome the ideological and national disagreements and subjected the global community to the Cold War. Immediately after WW2, there were a number of serious crises where the great powers couldn't reach a resolution (Greek Civil War, division of Berlin and Germany). As a result, the UN members had to find other, non-chartered, approaches to their own and international security. E. J. de Arechaga commented on this situation, "Because of the lack of trust in the security system posited in Chapter VII of the UN Charter, which only functions when there are no disagreements between

the permanent members of the Security Council, the states had to seek other ways of protecting their own security."¹

As has been mentioned here, the Charter stipulated the possibility of certain defense alliances between states as exceptional means of countering potential aggressors. Because of the absence of necessary consensus between the permanent members, which led to the freezing of mechanisms of international security and peace protection mentioned in chapter VII, article 51 became the basis for the formation of an alternative system of international security. In the several years following the signing of the Charter, the comprehensive international security system was replaced with a system of regional defense alliances. This system was based, and still is in a great measure, on such treaties as the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (1948), the North Atlantic Treaty (1949), ANZUS (1952), the Treaty of Joint Defense and Economic Cooperation of the League of Arab States (1950), SEATO (1955), and the Warsaw Pact (1955).

De Arechaga wrote, "At the moment of inclusion of this article [article 51] no one could expect that it would become so important."² Article 51 became the only article which stipulated the states' right for military enforcement without prior consent of the Security Council. This article's phrasing allowed, with some "legal acrobatics", to rather legally circumvent the principle of consensus of the great powers in the Security Council in accordance with the Charter, as well as other very important mechanisms and principles of international peace and security protection. De Arechaga said that, "It's blatantly obvious that this ersatz of a system of international security built on article 51 cannot

¹ *Arechaga E. J. de. Ibid. P. 188*

² *Ibid. P. 189.*

appropriately replace the real system of international security, but, on the contrary, strengthens mistrust and tension between states.”¹ The creation of the collective security system based on regional defense alliances was the main factor which stifled the effective implementation of the main exclusive competence in international peace and security protection and support by the Security Council.

So, this overriding of the chartered system of collective security is the key rationale behind posing the question of a thorough inquiry into contemporary mechanisms of international peace and security protection, with the aim to discover potential ways to their reform in order to guarantee the Security Council’s main role in this process in accordance with the Charter.

A UN reform with the main focus on structures and procedures of decision-making by the Security Council

Attempts to reform the UN have been made since its inception. During the signing of the Charter many states were convinced that it would be corrected very soon. The main points of contention throughout the UN’s existence have always pertained to the Charter’s regulations of the Security Council. These regulations have been the ones on which the efficiency of the whole organization depends the most; the Security Council has had to reflect the fast-changing balance of powers on the international arena. However, after more than 70 years the Charter mostly hasn’t changed.

As various expert groups have declared on the matter of the Security Council reform (and there have been dozens of such reports in the last fifty years), during consultations the common aspiration of the UN members was to expand the Security Council in order to increase its efficiency and to provide fairer geo-

graphical representation. However, a common opinion on the character and scope of such reform has not been found in all of the discussions so far. Based on materials the of expert groups’ works,¹ we can create a general picture of the specific positions of all the groups’ participants. Based on the analysis of these positions, it can be seen that the main discussion and obstacles to reaching a common position pertain to some suggestions about the Security Council membership reform. These are the following projects and suggestions:

- a “quick fix” reform (including former hostile states Japan and Germany in the Council);
- regional rotations;
- elections of permanent members based on their regional representation;
- expanding the Security Council only with non-permanent members;
- periodical revisions of the composition of the permanent members;
- new criteria for members of the Security Council;
- new categories of membership in the Security Council.

Each of the projects is important and has valid points, but the current discussion of this part of a potential Security Council reform has hit a stalemate, and the reason is the asymmetry of existing propositions, and, consequently, the impossibility to reach a unified stance.

Therefore, based on the experience of these unsuccessful efforts to reform the membership and procedures of the Security Council in the last decades, it can be stated that the only productive way to further continue this discussion is to work out

¹ Ibid. P. 190.

¹ A/52/47, A/53/47, A/54/47, A/59/565, and many other reports. www.undocs.org/

and approve an alternative accommodating version which would include the stated positions of the discussants, and, importantly, not require procedures as per articles 108 and 109 of the UN Charter (when votes of all the permanent members and half of the other members are required).

It's senseless and even dangerous to further procrastinate with the already long overdue process of the Security Council membership reform. One can hardly disagree with Samuel Huntington who said, "in the end, either there will be change in the Security Council membership, or, more possibly, there will be new, less formal, procedures for solutions on security issues."¹ [Citation from the Russian translation]

Possible propositions for a UN reform:

The key strategy for security protection in the 21st century must be boosting the UN mechanisms for efficiency and authority, mainly through a reasonable Security Council reform as the body on whose shoulders the main responsibility for security protection rests. For over half a century of its existence, the Security Council encountered such problems as the emergence of nuclear weapons, international terrorism, global geopolitical change, including a threefold growth of the UN membership, etc. Unfortunately, all these objective changes in international situation have not reflected on the Security Council's structure, membership, or principles in an appropriate manner. However, this is not an evidence of a crisis of the Security Council, but just a confirmation of the need for the improvement of its institutional capabilities.

Based on a complex analysis of states' opinion and in the interest of the quickest implementation of the reform, the research suggests the following mechanism of a reform of the system, structure, and procedures of the Security Council:

¹ *Huntington S. Stolknoveniye tsivilizatsiy* [The Clash of Civilizations]. Moscow: AST, 203. P. 524.

– create a council or regional organizations within the Security Council and include the most influential organizations (NATO, EU, Collective Security Treaty Organization, Shanghai Cooperation Organization, etc.). Certain mechanisms can be created for the regional council, including a mandatory approval of the Security Council's decisions pertaining to a certain region by that region's representatives, etc. Such body can effectively solve the problem of the uneven geographical representation in the Security Council and increase its efficiency on a regional level. Implementation can be made through changes in article 29 of the Charter;

– introducing new Security Council members with the power of veto based on fair geographical representation and participation in international peace and security support (such as India, Germany, Japan, etc.) while preserving the existing number of the Security Council members. This can be implemented through an institute of non-permanent membership. All the existing permanent members (Russia, USA, France, China, and UK) and, possibly, some of the new members can sign a new memorandum stipulating their obligations to not make any decisions without forming a unified position with those countries who entered the Security Council as non-permanent members;

– keeping in mind the existing practice of consensual decisions in the Security Council and rare use of the power of veto by the permanent members, as well as the fact that the institutionalization of the power of veto is impossible because of the permanent members' objections to this idea, the suggested reform of decision-making should include further expansion of the power of veto, not its abolition. Today, when the world is facing threats of international terrorism, extremism, humanitarian issues, more than ever it's obvious that global decisions on international problems should be based on the principle of unanimity of the permanent member of the Security Council.

TEST QUESTIONS

1. What was the first international organization tasked with protecting international peace and security?
2. What was the primary objective for the Allies when they established the UN Security Council after World War II?
3. Which actions can the UN Security Council undertake when faced with threats to peace, violations of peace or acts of aggression that cannot be resolved peacefully?
4. Why did Article 51 of the UN Charter serve as the basis for the creation of a system of security that was not specifically mentioned in the Charter?

Chapter 4

EURASIAN REGIONAL MECHANISMS OF INTERNATIONAL AND NATIONAL SECURITY PROTECTION (2 lectures)

Lecture 1

Prerequisites for the integration and cooperation in national security on the territory of the Commonwealth of Independent States. Contemporary threats to national security in the CIS and their deterrence. Legal status of the Collective Security Treaty Organization

United within one state, the USSR republics were one system when regarded from a military-technological and strategic standpoint in collective security. The decisions of December 1991 to dismantle the USSR completely changed the security model in Eurasia and in the world. New CIS states, which appeared on the Soviet basis, had to individually solve a number of very complicated tasks, including those in regional security.

Chapter 3 of the CIS Charter, which was dedicated to collective security, states that member nations hold coordinated policies in international security, disarmament and armament control, military construction, and security protection in the CIS.

Pertaining to countering external threats from potential aggressors, Chapter 12 of the Charter describes a collective defense mechanism as per article 51 of the UN Charter.

However, these reached agreements often only declared some principles of security protection, but the establishment of appropriate mechanisms encountered a number of problems.

The first, most significant problem was the nuclear arsenal stored across the Soviet Union. Despite the decision to leave Russia as the only nuclear power and legal successor of the USSR (which anyway was the only republic capable of maintaining that potential), each of the countries traded these concessions for some preferences from Western partners (for example, Kazakhstan wanted 1.5 billion USD for its uranium). This process ended with all nuclear arsenals of Ukraine, Belarus and Kazakhstan being destroyed or transported to Russia under direct supervision by the US.

Another very important problem was the fate of the Armed Forces of the USSR. As per the CIS documents, it was decided to keep the United Armed Forces based on the USSR forces and to create the Council of Defense Ministers and the General Command of the United Armed Forces of the CIS. Soviet army was *a unified body*, and troops were allocated without regard for national territories of the new independent states. However, without any consideration for the reached agreements, the states almost immediately started creating their own national armies. Forces, differing in their composition and equipment, were transferred to different states which were previously one unit. This undermined their military capacity in the most serious way and posed additional threats to regional security on the post-Soviet territories. This situation of disjointedness was beneficial for many opponents of a strong Russia. Henry Kissinger, one of the most renowned American ideologists of that time, wrote, "I would prefer chaos and civil war in Russia over its tendency to reunite into a single sturdy and centralized

state."¹ For Russia its pursuit of unified armed forces within CIS and a collective security system, apart from preserving former efficiency and unity, was also aimed at protecting border security. Protecting the external border instead of protecting internal borders within CIS was one of the important tasks for the future unified collective security system. According to an expert opinion, "our country didn't have a guarded border with any of the CIS countries, and at the same time there was a well-equipped Soviet border on the CIS's perimeter which could become a strategic boundary of a buffer zone for Russia."²

However, as soon as by May 1992 it was evident that it would be impossible to preserve a unified CIS army under central control.

Reacting to this potential threat to the CIS's security, a group of researchers in early 1992 proposed a project to create both common strategic forces and national armed forces within the CIS.³

Heads of six states (Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia, Tajikistan, and Uzbekistan) signed the Collective Security Treaty in Tashkent on May 15th, 1992. Later, in 1993 – 1994, Belarus, Georgia, and Azerbaijan joined in. After that the Treaty was ratified by everyone and entered force in April 1994. According to the CST, the Council of the Heads of State, the Council of the Heads of Governments, the Collective Security Council, and the Council of Defense Ministers were established. Despite this

¹ Pis'ma iz Ameriki [Letters from America] // Sovetskaya Rossiya, 02/12/2000.

² Regional'naya bezopasnost': geopoliticheskiye i geoekonomicheskiye aspekty (teoriya i praktika) [Regional security: geopolitical and geoeconomic aspects (theory and practice)]. Moscow: RAGS, 2006. C. 216.

³ Sherplyov V. I. Sotrudnichestvo stran SNG: voyenno-pravovoy aspekt [Cooperation among CIS countries: military-legal aspect] // MZhMP. 1998. № 1. P. 43-60.

big step towards military and strategic integration, concrete measures were not taken at that time, and countries continued building their national armed forces instead of united armed forces. In September 1993, the General Command of the United Armed Forces was reorganized as the Headquarters for Coordination of Military Cooperation of CIS Member States.

Since 1993, the tendency to implement in practice the reached agreements grew, and concrete actions were defined to create a collective security system, including its contours and legal basis. The Declaration of the Member States of the Collective Security Treaty of February 10th, 1995, stated, “Uniting their efforts in collective security, the member states see this emerging collective security system as an integral part of the European security system and a possible part of the Asian security system.”¹

The main body of the CST was the Council of Defense Ministers (CIS CDM) acting in accordance with a decree of January 22nd, 1993, and its subordinate bodies (including the Chiefs of Staff Committee of the CIS AF). There is also the Headquarters for Coordination of Military Cooperation (HCMC) which is in charge of operative command in peacekeeping operations.

Later, the Collective Security Concept of the CST Member States (1995), the Agreement on a Unified System of Anti-Aircraft Defense (1995), the Decree on Collective Peacekeeping Force of the CIS (1996), the Collective Regional Security Model (2000), and the Agreement on Deepening the Military-Political Integration of the CST and on the Measures to Establish Regional Systems of Collective Security (2000) were signed. In 1996, the Secretariat of the Collective Security Council (SCSC) was formed and started working.

¹ Declaration of the Member States of the Collective Security Treaty from 02/10/1995, article 4.

In 1999, the Conference on Cooperation and Confidence-Building Measures in Asia was held. The initiative to hold it was put forth by Kazakhstan as early as 1992. According to the Declaration of the Principles of the CCCBMA, it acted as a forum for expanding cooperation in security and confidence-building measures between states. CCCBMA also promotes cooperation in economic, social and cultural issues. Azerbaijan, Afghanistan, Belarus, Egypt, India, Iran, Israel, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Pakistan, Palestine, Russia, Tajikistan, Turkey, and Uzbekistan joined in.¹

A certain breakthrough in integrational and alliance processes in the CST zone was evident in the late 1990s when there was an upsurge in terrorist activity in Kyrgyzstan and a direct threat to Tajikistan from Taliban; these developments warranted a use of military assistance as per article 4 of the CST. An important event for further cooperation in regional security was a meeting of defense ministers of the CIS held on May 20th, 1999, where a decision was made to establish a military alliance akin to the already existing one between Russia and Belarus. During this meeting, Georgia, Ukraine, Uzbekistan, Azerbaijan, and Moldova openly stated their unwillingness to participate in joint action within the CST and their orientation towards Western partners, including participation in NATO's Partnership for Peace. Azerbaijan, Georgia, and Uzbekistan then formally left the CST, and later the other two GUUAM participants as well. This split was caused by two main sets of reasons: internal (many states couldn't imagine themselves being parts of a unified security system because of existing disputes, such as Armenia and Azerbaijan, and wanted to implement security policies independently from Moscow) and external (active involvement

¹ Glossary // CIPRI Annual report. Moscow, 2003–2004. P. XXXIII.

by NATO and other pro-American structures which promoted anti-Russian policies within CIS).

At the session of the Collective Security Council on May 23rd – 25th, 2001, in Yerevan, the countries confirmed the priority of military-political relations between the CST member states, which in practice meant allied relations.¹

A serious factor which elicited different controversial processes within the CST collective security efforts was the terrorist attack of 9/11. On one side, this appalling precedent of a terrorist attack against the USA was an impulse to implement efficient security measures in the CST. On the other side, the USA's response measures, such as the Afghanistan operation and its use of military bases in Uzbekistan, Kyrgyzstan, and Tajikistan, were indirect threats to the other CST members.

Another important qualitative step towards a collective security system was the creation of the Collective Security Treaty Organization. The member states signed the CSTO Charter on October 7th, 2002. After that, the CSTO was registered as per chapter VIII of the UN Charter and became an observer in the UN General Assembly.² In the following years the CSTO's security cooperation has developed dynamically. We can pinpoint four periods of development of the CIS regional security system:

– first stage – disintegration, autonomy in security issues, establishment of national armies (December 1991 – May 1992);

¹ *Aymanbetova A. S. Mery doveriya v ramkakh Organizatsii po bezopasnosti i sotrudnichestvu v Evrope, Organizatsii dogovora o kollektivnoy bezopasnosti i Shanhayskoy organizatsii sotrudnichestva* [Trust measures in OSCE, CSTO, and SCO] // *Mezhdunarodnoye publichnoye i chastnoye pravo*. 2004. № 6. P. 30.

² *Ibid.*

– second stage – beginning of integrational processes (May 1992 – April 1994);

– third stage – organizational and legal steps towards integration (April 1994 – October 2002);¹

– fourth stage – functional and organizational development of an integral regional security system (since October 2002), including the especially serious progress of military-technological cooperation within the unified system of the CSTO's collective security.

In the last 26 years the CIS countries, first and foremost the CSTO countries, moved from disintegration and mistrust to the understanding of the importance of collective systemic action in this sphere. They failed to prevent the dismantling of unified CIS armed forces. However, the CSTO infrastructure created during these past years is a relatively efficient instrument of regional security protection. It's worth noting that this organization aims to further integrate the already allied states, unlike, for instance, OSCE which was established to prevent a split in Europe, or the CIS which aimed to peacefully dismantle the Soviet Union. Russia has been the most active participant in this process, and not by accident. Russia, with its military and political potential, can initiate and guarantee the solution of many strategic and tactical military tasks. Of course, integrational processes in the CIS are complex and controversial. Many researchers in Russia and other CIS countries criticize Russia's CIS policies, saying that "the Russian leadership's lack of a firm position in CIS development processes... along with a number of external factors gives a basis

¹ *Andreev P. N. Voenno-policheskoye sotrudnichestvo gosudarstv SNG: etapy i osnovnyye napravleniya razvitiya* [Military-political cooperation among CIS countries: stages and main directions of development] // *Voyennaya mysl'*. 2000. № 4.

to forecast a practical disintegration of the Commonwealth in the midterm.”¹

Whatever Russia’s policies may be, we cannot estrange ourselves from the post-Soviet expanse’s security problems. Apart from them being border territories, there are also 25 million Russians living in the neighboring countries (including 11 million in Ukraine, which is 22% of its population, 6 million and 38% in Kazakhstan, 1.7 million in the Baltic states, and 560 thousand in Moldova).² Not all of the neighboring countries conduct adequate policies towards Russia, and their approaches to security protection are different, and sometimes even opposite. With that in mind, Russia has absolutely correctly chosen the course to various levels and various speeds of integration on the post-Soviet territories depending on the interest and readiness of different states. Russia has always been a pillar of security in Eurasia. During the Mongol invasion it was a sort of a shield which protected Europe from this threat. This complicated period in Russian history cemented its status as a Eurasian power, including the ethnic component. During the following historical periods Russia was a natural barrier for European interventions.³ Today Russia has again tasked itself with integrating the allied nations in a unified force which is able to withstand both traditional security challenges from aggressive neighbors and new challenges including foreign-led opposition movements, drug

¹ *Milkhaylenko A.* Perspektivy razvitiya Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv [Perspectives of development of the Commonwealth of Independent States] // Vestnik analitiki. 2004. № 2. P. 73.

² *Toshchenko Zh. T.* Postsovetnskoye prostranstvo: suverenizatsiya i integratsiya. Etnosotsiologicheskiye ocherki [Post-Soviet domain: sovereignization and integration. Essays on ethnic sociology]. Moscow, 1997. P. 108-109.

³ *Nikolayenko V.* Voenno-politicheskaya integratsiya v ODKB [Military-political integration in the CSTO] // Обозреватель = Observer. 2005. № 12. P. 38.

trafficking, illegal migration, and international terrorism. Under these new conditions, Russia has to offer an efficient mechanism of solutions for these problems, to create viable conditions for the coexistence of allied states within a unified regional security system.

Before the regional security organization for the CIS was created, the CIS states had to go through a difficult path from full non-cooperation and willingness to act autonomously in security to the contemporary situation of efficient security cooperation within the CSTO. The SCTO, established in 2002, declared its aim to be peace strengthening, international and regional security and stability, collective defense of independence, territorial integrity and sovereignty of the member states. The establishment of this international organization responsible for regional security elevated international cooperation to a new level.

To evaluate the current of effectiveness of this organization, we first have to analyze existing threats to security of the organization and each of its members individually. A profound analysis of threats to Russia’s national security was performed by the Center for Problem Analysis and Public Management Projects headed by Professor Stepan Sulakshin. They defined the following threats to Russia’s national security:

- degradation and disintegration of the nation as a system;
- dissipation of the Russia’s states as a civilization;
- disintegration of the system of interethnic relations;
- degradation of the culture of rational thinking;
- health deterioration and culture decline of the population;
- population’s shift to a set of life demands incompatible with Russian realities;
- degradation of systems of management and authority, legitimacy crisis of the state authorities, and threats of a “color revolution”;

- outflow of resources necessary for self-sustainability;
- decline of science and education, degradation of industrial systems and systems of infrastructural support;
- decline and liquidation of the Russian armed forces.¹

In order to put these threats into the overall CIS context, we suggest the following list: global terrorist threat; drug trafficking; transnational organized crime, ethnic extremism, and separatism; nations and organizations from outside this region seeking geopolitical dominance in the region and enhancing their attack potential on the regional borders.²

Global terrorist threat. There hardly is anyone who would argue that international terrorism is one of the main threats to international peace and security today. With the advent of international law, especially after World War II, the actions of states were directed at averting aggression in the future, and traditional threats have thus become much less pertinent. Conversely, threats which are not limited by specific national borders become more and more pressing. They are global, and formerly predominant ways of countering them are insufficiently effective. The leading threat among those is international terrorism. As Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov said, “the global nature of terrorist threats confirms that security in the modern world is indivisible”.³ These past years have indeed confirmed that no one, even in the furthest corners of our planet, can feel

¹ See more: *Natsional'naya ideya Rossii* [National idea of Russia]. Volume 3. Moscow: Nauchnyy ekspert, 2012. 704 p.

² *Bordyuzha N. Organizatsiya dogovora o kollektivnoy bezopasnosti* [Collective Security Treaty Organization] // *Mezhdunarodnyaya Zhizn'* = Intern. Affairs. 2005. № 2. P. 74.

³ *Lavrov S. V. Pered litsom obshchey ugrozy* [Facing a common threat] // *Diplomaticheskity ezhegodnik*. 2005. P. 18.

absolutely protected from terrorist attacks and provocations. Those countries which fight such extremist illegal activities have become the primary objects for attack in contemporary terrorist wars. Russia, which has actively battled terrorist aggression in Caucasus since the 1990s and in Syria presently, is one of the most vulnerable countries from this particular standpoint. But current terrorist threats are not only aimed at Russia, they are directed at the countries which help Russia in its war on terror, and these are first and foremost the CSTO countries. Such efficient joint work is fully justified. Russian intelligence agencies currently have all the necessary information that “terrorists have a plan of war with the world order from Caucasus to Pamir; the gist of this plan is to wage aggression aimed at dismantling the CIS and installing military dictatorships on these territories”.¹

Expanding drug trafficking and transnational crime

Globalization has brought not only such benefits of open society as transparency, economic development, increasing quality of life, but also catalyzed many negative processes. Illegal economy has globalized in the same way as legal has, and factors for new developments in transnational organized crime have arisen. According to Professor V. N. Fyodorov, “globalization leads to such negative consequences as transborder transmission of diseases and environmental damage, stifled access to markets, technologies and capital, and growing internationalization of certain types of criminal activity (illegal drug trafficking, terrorism, money laundering, corruption, etc.), which in many countries

¹ *Karpov Ye. A. Voprosy genezisa i klassifikatsii voyenno-politicheskikh soyuzov* [Questions of genesis and classification of military-political alliances] // *Voyennaya mysl'*. 2000. № 2. C. 11.

threaten state institutes and undermine people's security and national security."¹ Drug trafficking from bordering territories, especially Tajikistan and other Asian countries of the CIS, has become a real bane for Russia's national security. Several million people are involved in drug business in Central Asia, and drug industry here has an annual turnover of 14 billion dollars.² Afghanistan and Pakistan continue to be the sources of those threats. About 80% of heroin consumed in Europe is trafficked through the Afghanistan-Pakistan border, and about half of that amount (120 tons a year) is transported through Central Asia.³ USA's and its allies' counterterrorism operations in Afghanistan have not reduced the existing drug traffic, and, according to some accounts, even caused its increase.

The Declaration of the Moscow Session of the CSTO Collective Security Council (December 5th, 2008) noted that "CSTO member states are especially concerned by the situation in Afghanistan, specifically by drug terrorism threats from Afghanistan's territory. CSTO member states deem it necessary to enhance the international community's efforts in creating and enforcing the anti-narcotics and financial security belts around Afghanistan."⁴ Russia cannot stand idle in this situation. Drug abuse, especially among the youth, has become one of the direst internal problems of the Russian society. This phenomenon

can only be overcome by systemic action, mainly through joint efforts by bordering states. Russia doesn't stop at verbal interventions, as Sergey Lavrov noted, "Russia makes a sizable contribution to solving the drug problem, including concrete political, legal, and operative measures within SCO and CSTO".¹

Ethnic extremism and separatist movements

Russia has always been a unique state because of the peaceful coexistence of various ethnic groups, religious denominations, and cultures. This has been a matter of attraction towards Russia for neighboring states, many of which consider themselves to be one with Russia despite their formal autonomy. However, such peace and unity in Eurasia hinders the abilities to maintain influence and control for those opponents who don't wish Russia's reemergence as a powerful nation with strong alliances with neighboring countries. Threats to security in this sphere include external support for ethnic extremist separatist movements in Russia and other CIS countries. Such support may be outwardly presented as assistance to civil society, European integration (as it was in Ukraine in 2013-2014), but its real objective is to disunite people of the Eurasian countries. This is directly linked to regional and national security. There are multiple scenarios where "firstly, separatist protests and military disobedience are initiated in certain Russian regions" and then "any Chechen-type conflict near oil and gas deposits or transport routes can be used for military intervention on Russian territory".²

¹ *Fyodorov V. N. Organizatsiya Ob'yedinyonnykh Natsiy, drugie mezhdunarodnyye organizatsii i ikh rol' v 21 veke* [The UN, other international organizations and their role in the 21st century]. Moscow: Logos, 2007. P. 785.

² *Zvyagel'skaya I. D. Ugrozy bezopasnosti v Tsentral'noy Azii* [Threats to security in Central Asia] // *Svobodnaya mysl'. XXI vek.* 2001. № 8. P. 16.

³ *Narkotrafik na velikom shyolkovo puti: bezopasnost' v Tsentral'noy Azii* [Drug trafficking along the Great Silk Road: security in Central Asia]. Moscow, 2000. P. 11.

⁴ http://www.mid.ru/brp_4.nsf.

¹ *Lavrov S. V. Ibid.* P. 19.

² *Baranov G. K. Voenno-politicheskaya obstanovka v mire i yeyo vliyaniye na bezopasnost' Rossii* [Military-political situation in the world and its influence on Russia's security] // *Nauchnyye trudy Moskovskogo gumanitarnogo universiteta.* Moscow, 2005. Issue 53. P. 39.

**Pursuit of geopolitical leadership in the region
by outside countries and growth of their military
potential on the borders of neighboring states**

After the collapse of the Soviet Union and Russia's proclamation of ideological pluralism, the post-Soviet domain became an ideological vacuum which started to be filled by the United States and their allies.¹ With unprecedented (for times of peace) speed NATO inducted former Soviet allies in Eastern Europe, then the Baltic states, and now the Organization's strategic interests cover the CIS territory as well. The USA have stimulated integration within GUAM, initiated the Trans-Caspian pipeline project and TRACECA to circumvent Russia, have engaged in driving Russia out of the post-Soviet states in arms trade, and have helped in establishing national armed forces in the CIS countries. As a result, Ukraine and Georgia are ready to join NATO, and a number of CIS states have American military bases on their territories. It's not just politics; NATO's development in bordering countries and increase of its military presence there creates real direct threats to the security of Russia and neighboring countries. Such a sizable military force has never been present near the Russian borders since World War II. According to experts, after the admission of Baltic states NATO possesses 290 airfields which can house 3,500 military airplanes. Arrival times of airplanes from the Baltic cities (Siauliai, Riga, or Tallinn) to the Russian border are several minutes. The use of these airfields allows NATO forces to conduct assault flights as far the Volga River. Former Soviet military infrastructure there (airfields, ports, storage facilities, barracks, etc.) allows NATO to position a 280 thousand-strong military force in a week. In that case, assault flights can be conducted all through to the Ural Mountains. Currently Lithu-

ania, Latvia, and Estonia host powerful radar station capable of covering about 600 km of Russian territory.¹

Each of the CIS countries willing to preserve its national sovereignty, territorial integrity and independence works to counter these aforementioned threats. However, the most efficient way is to unite the states' efforts for peace and security in the region.

For Russia and many other Eurasian states the alternative is still the same – either reintegrate in a Eurasian civilization, return to their own historical path of development, or dissipation and turning into a feeding environment for other, more active civilizations.² Russia and other nations, such as Kazakhstan, Belarus, Armenia, Kyrgyzstan, Tajikistan, have made the right choice. Despite all the existing problems and hindrances, CSTO is the most important and effective force in military and political integration of the Eurasian expanse. In the words of President Vladimir Putin, "Global events confirm the correctness and timeliness of our choice to establish the Collective Security Treaty Organization. There are many sources of real threats in our nearest vicinity – terrorism, transnational crime, drug invasion. Together with our partners in CSTO, we must act to preserve stability and security on the most part of the former Soviet Union."³ With that in mind, the regional security mechanism for the CSTO countries has to be not only and not predominantly military, but also socio-economical. According to V. D. Nikolaenko, who was the Secretary of the CSTO Collective Security Council in 2000-2003, "the most important prerequisite for the construction of any col-

¹ *Gatsko M.* Vneshniye ugrozy bezopasnosti Rossii [External threats to Russia's security] // *Obozrevatel'* = Observer. 2006. № 10. P. 14.

² *Orlova I. B.* Sovremennyye tsivilizatsii i Rossiya [Contemporary civilizations and Russia]. Moscow, 2000. (A peer review of this work: *Kulinchenko V. A.* Sotsial'nyye issledovaniya. 2001. № 8. P. 152-153.

³ *Rossiyskaya Gazeta*, 05/17/2003.

¹ *Dakhin V.* Kontury imperskoy sistemy [Contours of an imperial system] // *Svobodnaya mysl'*. XXI vek. 2001. № 11. P. 47.

lective security system or any collective supranational entity is economic unity of its members which serves as a sort of a band tying the geostrategic space together”.¹

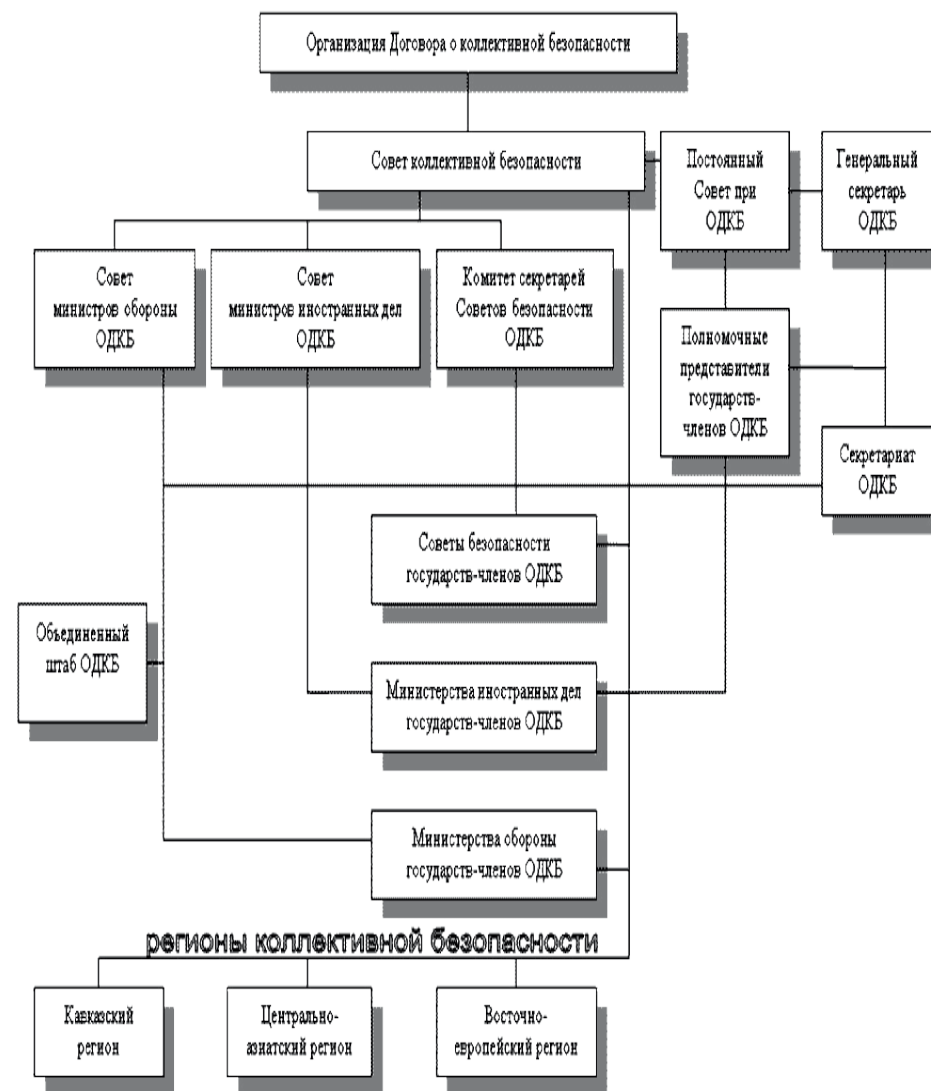
The current UN’s comprehensive security system encounters many problems and, as a result, is insufficiently effective. As has been mentioned here, however, the UN has not been supposed to solve each and every problem; regional alliances have to carry their responsibilities as well. The development of such organizations as CSTO with their clear understanding of their assisting role within the UN Security Council’s purview can help mitigate the existing shortcomings and strengthen global security.

On the current stage of development of the regional security system, the member states’ efforts in this direction must be helped and stimulated.

It is important to clearly understand that CSTO must not be an alliance against someone but an alliance for unifying goals, principles, and ideas. The basis for integration in the CIS is not only fighting and preventing threats but also a certain ideology of foreign policy and a system of values and approaches.

CSTO’s legal status

CSTO’s main regulating document is its Charter, signed on October 7th, 2002. The Charter is a further continuation of the Collective Security Treaty of May 15th, 1992 (hereinafter “Treaty”) and other international documents adopted in its development. The Charter posits that the member states confirm their pursuit of the goals and principles of the Treaty and related international agreements and decisions. Importantly, article



¹ Nikolayenko V. D. Kollektivnaya bezopasnost' Rossii i yeyo soyuznikov. Voenno-politicheskaya integratsiya na postsovetском prostranstve. Moscow: Al'ba, 2003. P. 121.

2 of the Charter states that the Treaty and related international agreements and decisions of the Collective Security Council are mandatory (and not recommending, as is often the case with international organizations).

The Organization includes the following bodies:

- a) Collective Security Council;
- b) Council of Foreign Ministers;
- c) Council of Defense Ministers;
- d) Committee of Secretaries of Security Councils.

The standing body is the Secretariat (hereinafter Secretariat). Decisions are made based on consensus on all matters except procedural (article 12). The current organizational structure can be presented as follows:

Collective Security Treaty Organization

Collective Security Council

Standing Council of the CSTO

Secretary General of the CSTO

Council of Defense Ministers of the CSTO

Committee of Secretaries of Security Councils

Plenipotentiary Envoys of the CSTO Member States

Secretariat of the CSTO

Security Council of the CSTO Member States

United Military Command of the CSTO

Ministries of Foreign Affairs of the CSTO Member States

Ministries of Defense of the CSTO Member States

regions of collective security

Caucasus Region

Central Asian Region

Eastern European Region

As its primary goals the CSTO proclaims peace protection, international and regional security and stability, collective de-

fense of independence, territorial integrity and sovereignty of the member states, with priority being given to political means of achieving the stated goals.

TEST QUESTIONS

1. What was the primary issue in military technology that faced the CIS countries after the collapse of the USSR?

2. Which international organization was established by the CIS countries that withdrew from the Collective Security Treaty and did not return to it?

3. The development of the regional security system in the CIS can be divided in which stages? What are they characterized by?

4. What are the main threats to Russia's national security?

5. According to the Collective Security Treaty Charter, what is the decision-making principle of the CSTO?

Lecture 2

Cooperation in regional security within Shanghai Cooperation Organization. Current political and legal status of SCO

An important part of Russia's foreign policy is activization of multilateral cooperation in joint security with the CIS, Central Asia, and China.

On April 26th, 1996, in Shanghai, Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Russia, and China signed the Agreement of Confidence-Building Measures near the Border. As is customary, the measures include collective and individual actions of states implemented to decrease military confrontation and tensions, as well as averting military conflicts caused by incorrect perception of each other's activities (drills, military movements,

etc.).¹ Thus, Central Asian countries made a serious step towards good-neighborliness relations and trust climate for the first time in post-Soviet history.

A year later, on April 24th, 1997, in Moscow the same states signed the Agreement on Mutual Reduction of Armaments near the Border.

As a result of those two agreements, a 100-km zone was demilitarized, and armaments in border territories were reduced to the necessary defense minimum. In particular, the second document stated the obligation to “reduce near-border armed forces based on the principle of equal security... to the minimum appropriate for relations of good neighborhood and friendship”.²

Those multilateral actions helped seriously improve the atmosphere in the zone stretching 7,000 kilometers from the Japanese Sea in the east to Pamir in the west.³

According to many well-known experts, including European ones, “agreements on confidence-building measures and reduction of armaments signed by Russia, China, and Central Asian countries are significant achievements and symbolize serious changes in politics and security”.⁴

¹ *Diplomaticheskii slovar'* [Diplomatic dictionary]. Moscow, 1985, volume 11. P. 218.

² Agreement between Kazakhstan, Russia, Kyrgyzstan, Tajikistan, and PRC on mutual reduction of armaments near the border, 24 April 1997. Preamble in “Natsional'naya bezopasnost': itogi desyatilet'ya” [“National Security: Results of a Decade”]. Astana: Yelorda, 2001. P. 363.

³ Moiseev L. P. O nekotorykh problemakh neytralizatsii vyzovov bezopasnosti v Azii [On some questions of security challenge neutralization in Asia]. Materials of the conference “Security strengthening in Europe/Eurasia”, November 15th–16th, 1999. Diplomatic Academy of Russia. Moscow: Naychnaya kniga, 2000. P. 134–135.

⁴ Jonathan D. Pollack. *The Evolving Security Environment in Asia^ Its Impact on Russia. Russia and Asia: The Emerging Security Agenda*. Gennady Chufrin, ed. Oxford University Press. 1999. P. 447–473.

Further development of this multilateral cooperation in security can be found in summary documents signed after meetings in Almaty (1998), Bishkek (1999), and Dushanbe (2000), but a more significant progress was made in Shanghai on June 15th, 2001, where the agreements were merged and reformed to create Shanghai Cooperation Organization; aside from the Shanghai Five (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Russia, and China), Uzbekistan also joined. A year later in Saint-Petersburg, in June 2002, the foundation documents were signed – the SCO Charter and the Agreement on Creation of the Regional Counter-Terrorist Structure (RCTS).¹

The following positions were outlined for SCO in the document:

1. SCO's central task is to strengthen security and stability in the region; the main security threats are international terrorism, separatism, extremism, organized crime, and illegal drug and arms trade.

2. The states' main efforts should be directed towards establishing a practical link between intelligence, law enforcement, disaster relief forces, etc. It was emphasized that SCO is not a closed alliance; it doesn't build its policy against any particular state, but is an alliance to achieve concrete results for the states' unifying goals.

3. The states took as their obligation to make SCO's activities broader in its cooperation with other universal and regional security structures.

Many factors and threats moved the countries to such important decisions in border security.

For Russia, effective international cooperation in Central Asia and Far East in security issues is one of the key problems

¹ Meeting of heads of state of Shanghai Cooperation Organization // *Diplomaticheskii vestnik*. 2002. N 7. P. 25.

of foreign policy not only today, but in all preceding historical periods as well.

Russia-China relations, which are crucial for the military and political climate in the region, have changed drastically in the course of the last 100 years – from almost descending to military confrontation in the 1960s to close partnership in collective security. The main danger to Russia in this region is overpopulation of neighboring Chinese regions and low population density and weak infrastructural state of the neighboring Russian regions. China has over 1.6 billion citizens today, and Russian Far East – a little over 6 million. As for population density, it's 0.29 ha per person in Japan, 0.76 in China, and 12 in Russia.¹ Chinese immigration to Russia has been said to reach millions of people. According to expert opinions, China's military strategy relies on Sun-tzu's principle "wage war without fighting, win without entering battle".² Adhering to this principle, Chinese people can colonize Russian Far East without a war. China has policies aimed at this, in particular, there is a special program to populate territories near the Amur River. Moreover, global climate change can lead to serious droughts and famine in the interfluvium of Yangtze and the Yellow River and thus provoke mass migrations of the Chinese to the northern regions. Chinese threat to Russian Far East is not new. Pyotr Stolypin said in 1908, "If we keep sleeping lethargically, this land will be permeated with alien juices, and when we wake up, it may as well be Russian in name only."³

¹ Baranov G. K. Voenno-politicheskaya obstanovka v mire i eyo vliyaniye na bezopasnost' Rossii [Military-political environment in the world and its influence on Russia's security] // Nauchnye trudy Moskovskogo gumanitarnogo universiteta. Moscow, 2005. Vol. 53. P. 42.

² Makarenko V. V. Kto soyuzniki Rossii? [Who Are Russia's Allies?]. Moscow: Stradiz: Fiamr, 2000. P. 109.

³ Citation from: Savenkov Yu. Khodoki iz Podnebesnoy [Visitors from the Middle Kingdom]. Izvestiya. 1997. 1 December.

Such neglect of Far East cannot be justified from a humanitarian, geopolitical or economic standpoint. According to experts, Russian Far East and Far North, where Russia weakened its efforts of territorial development, especially in the 1990s, store 65% of the country's petroleum, 67% of wood, 85% of natural gas, 80% of gold, and 95% of diamonds.¹ In total, Russian Far East and Siberia may store 50 to 60 percent of all the planet's resources. Keeping in mind the coming increase in fights for resources, this region may become an arena for a clash of civilizations. Alexander Solzhenitsyn's words seem very topical, "How can we hope to handle the deserted Siberia, thrown by us in neglect, non-care, scaring depopulation, and especially Far East, criminally treated by us as alien and annoying? No war is needed: there will be – and already is, allowed by Gorbachev's easing of diplomatic tensions, – a conflictless peaceful conquest of our empty territories by hundreds of thousands, even millions of Chinese people."²

The main challenge for Russia is not merely the presence of the more populated country across the border, but the fact that development dynamics of the border territories are very different. In our alliance with China Russia is the junior partner (with the GDP totaling only 1/8th of China's). "All forecasts of the world economic development tell that Russia won't be able to surpass the current 2 – 2.5% mark, and if we don't have 8 – 10% of sustainable annual growth, our proportion will get down."³

¹ Abazov R. Politika Rossii v ATR: smena paradigm [Russia's Policy in the Asia-Pacific Region: Paradigm Shift] // Mirovaya politika i mezhdunarodnye otnosheniya, 1997, N 2, P. 29.

² Solzhenitsyn A. Rossiya v obvale [Russia in a Crumble]. Moscow, 1998. P. 46.

³ Karaganov S. A. Novaya epokha protivostoyaniya [New era of confrontation] // Rossiya v global'noy politike, volume 5, N 4, July–August 2007, p. 68.

Moreover, China has the largest land forces in the world, and has been a nuclear power since 1964, with 282 strategic and 120 tactical weapons. Although Russia and China have signed border agreements, there are a number of territories which China considers to be disputed. For example, there are approximately 1.5 square kilometers of Russian land which some political circles in China still call disputed. Some Russian circles don't approve of the border demarcation of 1991. In particular, because of the demarcation "China had the opportunity to build a large seaport in the delta of the Tumen River... this port is a competition to Vladivostok and Nakhodka and takes over their cargo flow."¹

Contemporary Russia-China border (4 thousand kilometers) is the biggest land border in the world, and there are separatist and extremist nationalist sentiments present in the border territories. According to some experts, "Russia may end up involved in an ethnic conflict between Uyghurs and Kazakhs, on one side, and Han, on the other side... escalation of tensions in interethnic relations in China is against Russia's interests."²

As for the CIS participants of SCO (Kazakhstan, Uzbekistan, Kyrgyzstan, and Tajikistan), this region is strategically important to Russia, both from a military-political and an economic standpoint. Central Asia is a traditional source of cotton (87% of Russian imports), barley (70%), and wheat (54%), gives Russia contracts for hydrocarbon extraction and transportation, as well as deposits of precious metals and the largest watercourse in

Eurasia. From a military standpoint, Central Asia has Baikonur, a space port hosting 70% of Russia's launches; Sary Shagan, an anti-missile polygon in Kazakhstan; radar stations on Lake Balkhash; remote communication station of the Russian Navy in Kyrgyzstan; and a fiber optic observation station for GLONASS in Tajikistan.¹

That having been said, we can see that the whole SCO region is a very important direction for multilateral cooperation, especially in security. Many threats and risks for Russia's national security can only be mitigated through dialog within integrational organizations. About confidence-building measures and disarmament on the Russia-China border we can say this – they warrant a very careful approach. According to some military experts, "the specifics of the current time is that an aggressor, unlike in previous conflicts, will in most cases refrain from creating a threatening situation and will try everything to not disclose its intentions beforehand, but vice versa, it can even strengthen its visible friendly disposition towards the object of attack... investment and trade will grow, armed forces will be withdrawn from the Russian border, aviation will be moved away, etc."² Although it's difficult to believe that such a development is possible in our current relations with China, but, aside from all the necessity and effectiveness of confidence-building measures, it's still unwise to weaken military presence in the border region. What is needed is a qualitative change in the military policy in the region. Keeping in mind the overwhelming strength of China's land forces, "it's obvious that the Russian army is hardly

¹ Kunadze G. *Pogranichnye problemy v otnosheniyakh Rossii s eyo sosedyami v Vostochnoy Azii* [Border problems in relations between Russia and its neighbors in East Asia]. M.: Prava cheloveka, 2000. P. 443.

² Ibid. P. 446.

¹ Merkulova E. A., Merkulov K. K. *Mesto i rol' ShOS v obespechenii mira i stabil'nosti v Evrazii* [Place and role of the Shanghai Cooperation Organization in peace and security protection in Eurasia]. Moscow, DA MID RF. P. 38.

² Baranov G. K. *Op. cit.* P. 53.

able to defeat the Chinese army with conventional weapons”.¹ And those were conventional weapons which became the subject of the agreements on reduction of armaments in the border region. Strategic missile forces, strategic aviation, navy, and missile defense are not covered by the agreements, and they must be enhanced in quality and quantity. In this regard, SCO is certainly a factor of stabilization and strategic balance of powers in security.

There is a viewpoint that SCO is the fruit of **China's** initiative, and not Russia's. One of the researchers of SCO, Professor S. G. Luzyanin opined that “the Shanghai Five is basically a China's political project which was carefully but persistently lobbied by China in Russia and neighboring countries”.² Due to the fact that China had abstained from any regional integration before joining SCO, the establishment of this organization was met with much optimism in the country.³

The creation of SCO is an important strategic step for China. Its main interests in SCO are as follows:

- containing the separatists of East Turkestan (in Xinjiang);
- providing a necessary level of security in Central Asia, the country's backdoor;
- energy imports and multiple economic development projects (China is currently about 50% dependent on external energy sources, mainly Middle Eastern oil. Keeping in mind the instability in that region, China is interested in developing such co-

¹ Makarenko V. V. Op. cit. P. 139.

² Luzyanin S. G. Shanhayskaya shestyorka uzhe nikogo ne ustraivaet [The Shanghai Six does not satisfy anyone anymore]. *Nezavisimaya gazeta*, 6 June 2002.

³ Zhao Huasheng. Establishment and Development. In: *Contemporary World Configuration*. Shanghai Institute for International Studies, SIIS Publication, Shanghai, China, 2002 p. 89-108.

operation with northern neighbors which possess significant resources).¹ According to expert forecasts, China will import 75% of its oil consumption by 2020. There have already been some big contracts signed with Russia and other countries, the biggest of them on the oil pipeline in Eastern Siberia.

Apart from being a tool of mitigating economic, border, and interethnic tensions between Russia and China, SCO has also been considered to be a countermeasure to USA's and Japan's power in the Southeast Asian region. “Neither Russia nor China want to confront USA, but they are brought closer by suspicions caused by the uncertainties of American goals in the Central Asian region”, said A. Bogaturov.² It is USA and, to some degree, Japan which perceive SCO and cooperation between Central Asian and East Asian countries as an unwanted and dangerous vector of geopolitical development. USA is even more threatened by the prospect of SCO filling its ranks with the so called “rogue states” and other powerful and authoritative nations in the region. SCO has already granted the observer status to Iran, Afghanistan, Belarus, and Mongolia. The admission of India would turn SCO “into one of the most influential international organizations”, according to A. Lukin, Director of the Center for Central Asian and SCO Studies of the Moscow Institute of International Relations.³

¹ Zhao Huasheng. Kitay, Tsentral'naya Aziya i Shanhayskaya organizatsiya sotrudnichestva [China, Central Asia and Shanghai Cooperation Organization]. Moscow: Moskovskiy Tsentr Karnegi, 2005. *Rabochiye materialy*, N 5. P. 31.

² Bogaturov A. Istoki amerikanskogo povedeniya [Roots of America's behavior] // *Rossiya v global'noy politike*, volume 2, N 6, November–December 2004. P. 92.

³ Lukin A. Shanhayskaya organizatsiya sotrudnichestva: chto dal'she? [Shanghai Cooperation Organization: what's next?] // *Rossiya v global'noy politike*, volume 5, N 3, May–June 2007. P. 90.

As per American experts, “this coalition is harder to deal with and stand against than our foes in the Cold War”.¹

According to a number of European researchers, such as Roger McDermott, Senior Fellow of Eurasian Military Studies at University of St Andrews, “a big geopolitical objective for some SCO states is to strengthen this organization and elevate it to a level where it could contain the US’s policy of unilateralism. China is inconspicuous in its desire to turn SCO into a structure that could render useless the US’s military presence in Central Asia, including bases in Kyrgyzstan and Uzbekistan. Chinese leaders think that American bases serve the potential objective of the geopolitical encirclement of Beijing. To avoid such turn of events, China persistently works to increase its influence over Central Asian countries.”²

Foreseeing this, the United States understandably tried to create a separate security organization in the region, the one where they would be the leaders. Joseph Nye, who later became Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, proposed to convene a conference on security and cooperation in Northeast Asia in 1992 (which was to include USA, Japan, China, Russia, South Korea, and, possibly, Mongolia).³

However, the most knowledgeable experts on SCO cooperation deny the anti-American subtext in its creation. Zhao Huasheng, Director of the Center for Russia and Central Asia Studies

¹ Citation from: Arin O. A. *Mir bez Rossii* [A world without Russia]. Moscow: Eksmo, Algoritm, 2002. P. 34.

² McDermott, Roger. *Shanhayskaya organizatsiya sotrudnichestva delaet vazhnyy shag k povusheniyu svoey zhiznesposobnosti* [SCO makes an important step towards increasing its survivability]. www.eurasia.net, 8 September 2003.

³ *См.*: Joseph Jr. Nye. *Cooping with Japan*. *Foreign Policy*, Winter 1992\93, p. 101, 103.

(Fudan University), opined that SCO is not a response action to the US, but rather a reaction to Taliban’s uprising and threats presented by it; he said that “the American factor was second-level for the Shanghai Five”.¹ Aleksandr Lukin, Director of the Center for East Asia and SCO Studies at MGIMO University, is of a similar opinion, “Attempts to turn this organization into an anti-Western or anti-American block will fail because it goes against fundamental interests of the member states, who want to cooperate with the West in many areas.”²

However, the real situation in the region is even more complex than that.

With the advent of China, it becomes more and more potent as a competitor to Japan in Southeast Asia. Keeping in mind the allied relations between Japan and USA, China’s security on eastern frontiers requires more attention and control. Japan invested about 200 billion dollars in its military in the 1990s. The growth of its military budget amounts to 6-7% a year (3rd place in the world by the size of military budget). According to military experts, Japanese Self-Defense Forces include 250,000 staff, 13 combined arms divisions, around 1,200 tanks, over 400 airplanes, and about 150 warships; they are capable of quick deployment and can solve strategic tasks outside of their borders, both individually and in cooperation with allies. Japan is capable of producing nuclear weapons; its scientists and engineers possess nuclear-related expertise, and the country has enough plutonium to produce nuclear bombs.³ For China, SCO is a step to destabilizing the only center of power in the Asia-Pacific which increas-

¹ Zhao Huasheng. *Op. cit.* P. 10.

² Lukin A. *Op. cit.* P. 78.

³ Gatsko M. *Vneshnie ugrozy bezopasnosti Rossii* [External threats to Russia’s security] // *Obozrevatel’-Observer*. Moscow, 2006. N 10. 18 p.

es its capabilities, i. e. the USA-Japan alliance. Moreover, with the development of good-neighborliness relations with Russia, China can pay more attention to adequate guarantees of security on its eastern and southern borders.

According to Chinese experts, the most important and complex task for China's foreign policy strategy is to withhold Taiwan from gaining full independence and to neutralize US's containment policies aimed at slowing China's growth, so China urgently needs to guarantee peace and stability on other strategic directions.¹ From China's standpoint, Japan's annexation of Taiwan in 1895 and its actions in World War II are "unpaid debts of history". The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation (1997) widened the area of the Treaty of Mutual Cooperation and Security to implicitly include Taiwan; it was the threat of such conflict or the US's or Japan's interference that pushed China to seek a non-Western partner in regional security. Confrontational strategies in the region have lately been elevated by China's construction of artificial island in the South China Sea. In Pentagon's opinion, the construction, aside from purely economic goals, will also facilitate the installment of more advanced surveillance systems and, thus, China's advancement in the western part of the Indian Ocean. The incident with the US's surveillance plane flying over the islands in May 2015 drew much ire from Chinese authorities. Americans just said that they were in international airspace. The presence of many territorial disputes, growing demands of a developing China and Japan's and US's determination to oppose them – these factors combined pose a serious problem, a conflict of interests which may lead to a large-scale conflict and even war.

¹ Zhano Huasheng. Op. cit. P. 33.

From Russia's standpoint, increasing influence of the US and Japan in the region also brings multiple problems. Since the late 1990s "the main destabilizing factor in the Pacific is the evident superiority (two – three times) of the US's and Japan's fleets over Russia's Pacific Fleet".¹ The real personnel strength of the US Pacific Command is around 300 thousand.²

The potential military threat is further exacerbated by the fact that Russia and Japan still haven't signed a peace treaty because of the disputes over Kuril Islands, which have been under Russian control since the end World War II. This problem, despite being rather obscure lately in Russian research, is a serious problem for regional security and a source of strategic threats.

For the other Central Asian states the establishment of SCO is mostly a significant step towards creating adequate conditions for regional security which could address threats of international terrorism and extremism. Thanks to this, SCO bears a notable anti-terrorism potential. It's not a secret that "the real reason for the establishment of SCO was the unceasing escalation of extremist and separatist forces in Central Asia, mainly in Uzbekistan, Kyrgyzstan, and Tajikistan, as well as Xinjiang Autonomous Region in China".³

While creating SCO as the leading security organization in the region, the member states followed their own agendas, but the organization's goals and tasks are still unified. "Today SCO's 6+4 format (6 members, 4 observers) already concentrates enormous natural and human resources. SCO countries account for

¹ Gatsko M. Op. cit.

² Jonathan Pollack. Op. cit.

³ Shanghai Cooperation Organization / G. Chufrin // SIPRI Almanac: Arms, Disarmament and International Security. Moscow, 2004. P. 1033.

3/5 of the Eurasian continent, ¼ of the world population, and with observers – over a half of the world population. SCO's zone of responsibility covers rich natural resources and areas with the highest rates of economic growth.”¹ According to Yevgeny Primakov, one of the founders of the organization, SCO is a new type organization which informally faces great tasks – to change the world to the better, to make it more just, to stop dangerous tendencies on a global scale.

Despite the overall positive outlook on SCO's cooperation development, there are some problems. For example, SCO's logistic support mechanisms have not proven to be very effective during the US's operation in Afghanistan. Although counterterrorism is listed as one of the major objectives in the SCO Charter, the member states acted either individually or bilaterally and rarely used a multilateral format within the organization's counterterrorism structures. As we know, SCO countries (Kyrgyzstan and Uzbekistan) gave the United States permission to deploy military bases without any consultations with SCO.

Another negative factor is SCO's budget which stays at 5 million dollars – not enough when stacked up against the posed objectives. Military and strategic integration within SCO will be one-sided if such cooperation is not backed by the members' interests in large common economic projects; the latter have not developed very actively in SCO. For example, despite Russia's and China's interest to increase investment in the Central Asian hydrocarbon industry, “the USA still remain the main investor in Kazakhstan's oil and gas industry”.²

¹ Ivashov L. O. O rasshirenii hartlenda, ili ShOS [On expanding the Heartland, or SCO] / Material from www.fondsk.ru

² Merkulova E. A., Merkulov K. K. Op. cit. P. 43.

There are also opinions that because of the recent widening of membership (India and Pakistan) the organization may be unable to evolve as a “hierarchical security community” (like NATO or CSTO) and will become an international forum, a “pluralistic security community”¹ which will in the end be immobile and ineffective.

However, we do agree that “SCO is a very young organization, and it's too early to tell whether it's effective or not because it has existed for a short time”.²

A more effective functioning of such organization, whose actions are aimed at decreasing tensions and creating an effective security system in the region, remains a strategically important objective for all the member states, and first and foremost for Russia. A long-term order in Asia cannot be created without Russia's participation. A strong Russia in this region is a prerequisite for stability and peaceful existence of neighboring states which build good relations with our state. However, military means alone are not enough to achieve security in Central Asia and the Far East even in midterm, taking into account the territories, demography, and specifics of national development. Russia needs to take active and immediate action to develop infrastructure and economic integration in these territories. Only a policy which includes a combination of political, legal, economic and social measures can provide sustainable peace and harmony in the long term.

¹ Ibid. P. 32.

² Karneev A. N. Rossiya i Kitay v Shan'hai'skoy organizatsii sotrudnichestva [Russia and China in Shanghai Cooperation Organization] // Regional'nye organizatsii. Sovremennyye tendentsii sotrudnichestva. M.: Izdatel'stvo Gumanitarniy, 2003. P. 128.

Current political and legal status of SCO

Currently SCO is regulated by the following documents:

- The Declaration of SCO (June 15th, 2001)
- The SCO Charter (June 7th, 2002)
- The Treaty on Long-term Good-Neighborliness, Friendship and Cooperation among the Member States of SCO (August 16th, 2007)

As has been mentioned here, the SCO Declaration started work for the Shanghai Five on a new institutional level. In the Declaration, the sides praised this five-sided format “in promoting and deepening mutual trust, relations of friendship and good-neighborliness among the member states, consolidating regional security and stability and facilitating common development”. The document stated the following objectives for the Organization – “strengthening mutual trust and good-neighborly friendship among the member states; encouraging effective cooperation among the member states in political, economic and trade, scientific and technological, cultural, educational, energy, communications, environment and other fields; devoting themselves jointly to preserving and safeguarding regional peace, security and stability; and establishing a democratic, fair and rational new international political and economic order”.

With this wide spectrum of objectives, the Declaration outlined that within this organizational cooperation SCO “sets special store by and makes all necessary efforts to ensure regional security”. With this, the first step was to establish the Regional Counter-Terrorist Structure with headquarters in Bishkek.

It's worth noting that the Declaration of 2001 did not give a concrete institutional structure. The text only mentions annual

official meetings of the heads of states and regular meetings of the heads of governments, as well as the mechanisms of such meetings; it also says that standing and temporary expert groups can be formed to study plans and proposals on further cooperation. Keeping that in mind, we can say that the Organization per se appeared after the signing of the Charter in 2002; the Declaration aimed to kickstart this process. For instance, the Declaration created the Council of National Coordinators. This Council was tasked with “starting work on the SCO Charter”, which was supposed to include a concise explanation of goals, subjects, tasks, and development cooperation in SCO, as well as principles and procedures for the admission of new members, legal force of its decisions and ways of interaction with other international organizations.

After the SCO Charter was adopted in Saint-Petersburg on June 7th, 2002, the Organization's objectives have been widened and detailed. The stated goals are:

- to strengthen mutual trust, friendship and goodneighborliness between the member States;
- to consolidate multidisciplinary cooperation in the maintenance and strengthening of peace, security and stability in the region and promotion of a new democratic, fair and rational political and economic international order;
- to jointly counteract terrorism, separatism and extremism in all their manifestations, to fight against illicit narcotics and arms trafficking and other types of criminal activity of a transnational character, and also illegal migration;
- to encourage the efficient regional cooperation in such spheres as politics, trade and economy, defense, law enforcement, environment protection, culture, science and technology, education, energy, transport, credit and finance, and also other spheres of common interest;

- to facilitate comprehensive and balanced economic growth, social and cultural development in the region through joint action on the basis of equal partnership for the purpose of a steady increase of living standards and improvement of living conditions of the peoples of the member States;

- to coordinate approaches to integration into the global economy;

- to promote human rights and fundamental freedoms in accordance with the international obligations of the member States and their national legislation;

- to maintain and develop relations with other States and international organizations;

- to cooperate in the prevention of international conflicts and in their peaceful settlement;

- to jointly search for solutions to the problems that would arise in the 21st century.

Among the principles, apart from the general principles of international law (mutual respect of sovereignty, independence, territorial integrity and inviolability of state borders, non-aggression, non-interference in internal affairs, non-use of force or threat of force), there was an interesting decision to point out another common principle for such format – principle of abstinence from unilateral military superiority in border regions.

After the Charter was adopted, SCO started to take clear organizational forms. Among the created entities were the Council of Heads of State, the Council of Heads of Governments, the Council of Ministers of Foreign Affairs, the Council of National Coordinators, the Regional Counter-Terrorist Structure, the Secretariat, and Meetings of Heads of Ministries and/or Agencies. Decisions are consensus-based, which is customary for such regional organizations (for example, NATO). In accordance

with the Charter, “Any member State may expose its opinion on particular aspects and/or concrete issues of the decisions taken which shall not be an obstacle to taking the decisions a whole.” This formula is the same as in the UN Security Council, where abstaining from a vote by a permanent member does not lead to the cancellation of the decision.

TEST QUESTIONS

1. According to the Shanghai Agreement of 26th April 1996, which confidence-building measures near the border were implemented by Russia, Kazakhstan, Tajikistan, Kyrgyzstan, and China?

2. Which threats to regional security and stability are mentioned as the primary in the Shanghai Cooperation Organization Charter?

3. Why is cooperation between Russia and China in SCO necessary?

4. What interests do Central Asian countries pursue in their collective strategies and in SCO?

5. Which principle do the SCO members adhere to, apart from the universal principles of international law?

Chapter 5

EURO-ATLANTIC REGIONAL MECHANISMS OF NATIONAL SECURITY PROTECTION

Evoluting of NATO strategies towards Euro-Atlantic security. NATO's expansion: a form of European integration or American overreach. NATO – Russia cooperation: problems and prospects

NATO was created by the signing of the North-Atlantic Treaty in Washington, D. C. on April 4th, 1949; on August 24th of the same year the treaty came into effect. Although the Treaty stated that “The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments”, in practice the creation of NATO led to the formation of an international security system differing from that of the UN. Instead of comprehensive security postulated by the UN Charter, the NATO states gave preference to the linear defense. However, this process has taken over half a century now. To objectively evaluate the current situation with NATO's approach to Euro-Atlantic security, we find it reasonable to follow its evolution.

Although the West was the first to violate the Potsdam Agreement, the creation of NATO was, in essence, Western Europe's reaction to the communist transition in Czechoslovakia in 1948. Western Europe was seriously afraid of a direct interference or even aggression from the Soviet Union, and the US used it to

firmly establish its military presence on the European continent for the long haul. NATO was, essentially, a way to bind European countries to the American power center. Using President Harry Truman's words, the Marshall Plan and NATO were “two halves of one nut”.¹ Henry Kissinger in his book “Diplomacy” calls NATO the only military alliance of time of peace in which the US took part.²

It's worth noting, however, that the Alliance was envisioned as a typical defense union with mutual help obligations, and nothing more. There was no word about long-term plans in European security. The North-Atlantic Treaty is quite a short document, with only 14 articles, the main of which is article 5 describing obligations on collective self-defense as per article 51 of the UN Charter.

The first to join the Treaty were 12 countries: the US, Canada, the UK, France, Portugal, Italy, Belgium, the Netherlands, Luxembourg, Iceland, Denmark, and Norway. The next were Turkey and Greece in 1952, West Germany in 1955, and Spain in 1982. Thus, almost all of the Western European nations joined the NATO military alliance, creating a unified line of collective security and defense.

The main and the only potential enemy for NATO was the Soviet Union – as a state, as an alien center of power, and as a representative of the hostile ideology of communism. Before 1989, the Alliance's policy and everyday activities were aimed at counteracting these potential threats. In 1989, anti-communist coups happened in Eastern and Central Europe; the Soviet Union couldn't

¹ NATO in the 21st century: Bulletin. NATO Public Diplomacy Division. Brussels. Belgium. P. 6.

² Vandra A. Obnovlenie NATO: pochemu tak? [Reshaping NATO: why?] // Tsentral'no-evropeyskiy ezhegodnik. Moscow, 2003. P. 97-104.

deter them and, moreover, wide circles of Russian society condoned these democratic processes in Europe. In November 1989, the Berlin Wall was dismantled, symbolizing the unification of Germany and the whole Europe on what later came to be an anti-Russian platform.

While analyzing the strategic aspects of policies of that time, Ronald Asmus, then employee of the German Marshall Fund, wrote, "Democratic revolutions of 1989 in Central and Eastern Europe mostly caught the West off guard, and, no matter how welcome those revolutions were, they refuted many of the basic notions which had previously guided the Western worldview and policies."¹ In fact, everyone understood that the Cold War was over, but NATO members states did not hurry to dissolve the organization after its main goal had been achieved.

NATO summit in London in 1990 proclaimed that NATO moves from the Cold War era to the era of cooperation and partnership. In 1991, after the disbandment of the Warsaw Pact, a new NATO strategic concept emerged. At that time many European states really believed in NATO as an instrument of peace and harmony in the region, something that they also persistently conveyed to the Soviet Union's leadership.

In December 1991, to activate NATO's partnership with Central and Eastern European countries and the USSR, the North Atlantic Cooperation Council was established. The Soviet Union was dissolved a few days later.

The era of ideological confrontation ended, and a military-political vacuum appeared in Eastern Europe and ex-USSR. The

Brussels session of NATO in 1994 decided to launch Partnership for Peace and to expand the capabilities to react to crises in Europe (such as in the 1990s' Yugoslavia).

A turn was made to NATO's endless expansion, mostly through Partnership for Peace, which, essentially, was the start of NATO's future growth. Erika Bruce, Director of the NATO Office of Information and Press, said, "In future, people who influence social policies and opinions will be invited for visits. Thus, we will efficiently spend our dwindling resources". The decision was made to decrease information programs for member states and to increase them for partner states.¹

The partnership program was fruitful: Poland, Czechia, and Hungary joined in 1999; Bulgaria, Latvia, Romania, Slovakia, Slovenia, Estonia, and Lithuania – in 2004. After the disappearance of the Soviet center of power and crumbling of the communist ideology, the bipolar system of arms race and balance of powers in the world was misplaced by the unipolar system (à la Ancient Rome) guided by the USA, even despite its many disagreements with the "old" Europe. According to Samuel Huntington, all nations in the world must adopt American values, and if they refuse, Washington must convince or force them to do so. Thus, with this mission the US lose their identity and become a supra-national empire.²

¹ *Bruce Erica V.C.* NATO's information Activities. A time of increasing demands and dwindling resources // *NATO Review*. 1994. Vol. 42, № 4. P. 17-19.

² *Huntington S.* Dead souls. The Denationalization of American Elite // *The National interest*. 2004. № 75. P. 16.

¹ *Asmus R. D.* Okazanie vozdeystviya: mozgovye tsentry i debaty o rasshirenii NATO [Influencing: think tanks and debates on NATO expansion] // *Connections. The Quarterly Journal*. Munster., 2003. Volume II, № 1. P. 119-124.

NATO's institutional structure

Now to the question of the current security architecture in the Euro-Atlantic region with the US's and Europe's participation. First of all, NATO, as opposed to many such defense alliances, has acquired a branched but very effective internal institutional structure:

- **North Atlantic Council** – the supreme body comprising all the member states with voting rights. The most important for policymaking at the Council's summits which are held to decide the most important questions.

- **Defense Planning Committee.** Ministers of Defense participated in its meeting biennially to resolve issues of collective defense. It was dissolved in 2010.

- **Military Committee** is the senior military authority of the North Atlantic Council. It comprises chiefs of staff of the armed forces of member states. Convened at least twice a year; all the remaining time permanent representatives work on behalf of their states. It makes recommendation on political matters, including means of collective defense and, and prepares directives on military issues. The chairman is rotated annually in alphabetical order of countries.

- **International Military Staff** is headed by a director (lieutenant general) proposed by one of the member states and elected by the Military Committee. Director cannot be of the same nationality as the Chairman of the MC. The Staff comprises military personnel of member states. Aside from military members, civil staff also takes part, mostly as service personnel. The Staff's main objective is to assist the Military Committee; in fact, it is the Committee's executive body. IMS has a number of departments (planning and policy, intelligence, etc.).

- **Division of Operations.** Its main objective is aiding NATO's structure to conduct consultation in the time of peace; it is essentially the center of exchange, reception, and dissemination of intelligence. The Center follows all the information which may be of potential interest for NATO and controls the communications infrastructure.

- **Nuclear Planning Group** is a forum for consultation on the role of nuclear armed forces in NATO's policies. Convened with participation of defense ministers of member states.

- **International Secretariat** provides for the activities of the North Atlantic Council (NAC) and the Military Committee (MC). The Secretariat consists of representatives of member states who are usually dispatched to work for 3-4 years. The Secretariat answers to the Secretary General (SG) and comprises the Office of the SG, seven divisions, and a number of independent offices headed by directors.

- **Secretary General** leads the Secretariat and is the chairman of NAC and Nuclear Planning Group and is the main representative of NATO in intergovernmental relations.

NATO very often uses different forms of consultations, and the headquarters' activity is 80% consultations.

To more effectively cooperate with non-member states NATO has established various structures to work out consensus positions in security. Regular consultations with partner states are held within the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) and with Russia, mainly in the NATO-Russia Council (NRC); with Ukraine within the NATO-Ukraine Commission (NUC); within the Mediterranean Dialogue, and in many other formats. EAPC has been working since 1997 as a forum for consultation in policy and security between NATO and Central / Eastern Europe and former USSR, including questions of military planning

and implementation of national military strategies. EAPC is the coordinator of Partnership for Peace.

NATO also creates assisting structures to more deeply cooperate with partners. For example, Russia-NATO Center for Social Adaptation of Servicemen helped retired Russian military personnel to transition to civilian life (during its existence the Center answered 150,000 queries, retrained 1,500 military staff, and helped 750 people find employment).

The important parts of NATO's structure are a number of various expert groups created to tackle specific security problems, "In a year, up to 300 expert groups convene within NATO with differing regularity, and they work out the prevailing mass of positions."¹

Consensus procedure of decision-making also is of interest. "Every country has one vote. The Americans also have just one, but in practice their approaches prevail because of their thorough work on their positions and arguments."² However, how does that consensus principle work in real life? Firstly, the more complex issues are discussed and agreed on by the Four (US, UK, France, and Germany); if they come to a decision, it's 100% guaranteed to be approved at the Council. If any country abstains from voting on an issue which was approved by all others, it cannot be reprimanded by such unwritten diplomacy methods as accusations of consensus-breaking with an obligation to propose another decision which would satisfy the other members. Such mechanisms in practice lead to the opponents' "malleability" in agreeing on unified positions within the organization.

¹ Bulatova A. NATO na rubezhe XX-XXI vekov: evolyutsiya vneshnepoliticheskoy strategii i mekhanizmy sotrudnichestva [NATO on the brink of 20th–21st centuries: evolution of foreign policy strategies and mechanisms of cooperation: dissertation]. Moscow, 2005. P. 95.

² Ibid. P. 96.

NATO's New Strategic Concept

In its years of history, the Alliance has not only established a highly organized structure, but has evolved in terms of its activities, strategies, and concepts.

As has been mentioned here, NATO was established as a collective defense organization (as per article 51 of the UN Charter), but with time it became a closed system of collective *security*. These two are not the same. The activities of any regional security organization, as the UN Charter posits, can only be implemented under control and management of the UN Security Council. Such an organization must admit its status in accordance with Chapter VIII of the UN Charter, and only then can it act in the security sphere. NATO, despite the Washington Treaty clearly outlining its region of activity, does not take action to identify itself as a regional organization in the sense of Chapter VIII of the UN Charter. Article 5 of the Treaty says that "Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security".¹ "Such agreements [i. e. those per article 51 of the UN Charter] aim to only temporarily suppress aggression before the UN Security Council makes its decision on this matter. Meanwhile, regional agreements and collective security organizations have to warn and, if need be, suppress aggression in a particular region by the approval of the UN Security Council."² Thus, collective defense and collective security institutionally include

¹ <http://www.nato.int/docu/other/ru/treaty.htm>

² Aytmanbetova A. S. Regional'nye organizatsii kollektivnoy bezopasnosti [Regional organizations of collective security: dissertation]. Moscow, 2005. P. 50.

different sets of actions (military and political), goals, and tasks; they also have different timeframes.

That having been said, we cannot agree with those researchers who think that collective defense and collective security are the same. For instance, Muhamat Tahir says that NATO “is simultaneously an organization of collective defense and collective security” and “in reality, the difference between collective security and collective defense is purely theoretical”.¹ As a development of this thesis, this position is interesting and exemplary, “Collective security has not proven to be as effective as theorists opined, basing their ideas on abstract models and the experience of the League of Nations, but combining collective security and collective defense, as is the case with NATO, can give good results.”²

So, we can formulate that during its evolution NATO turned itself from a purely defense union based on the Washington Treaty to a security organization.

The second aspect of evolution is territory on which NATO acts. Article 6 of the Washington Treaty says that “For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack: on the territory of any of the Parties in Europe or North America... on the forces, vessels, or aircraft of any of the Parties, when in or over these territories...”, meaning that the Alliance’s territory of responsibility is Europe (member states’ territories) and North America. However, there

¹ *Takhir M.* Global’naya i regional’naya sistemy kollektivnoy bezopasnosti [Global and regional systems of collective security: dissertation]. Moscow, 2005. P. 235.

² *Straus A. A.* Mify i mistifikatsii o NATO i mezhdunarodnoye parvo [Myths and mystifications about NATO and international law] // *Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava*. Moscow, 2000. N 2 (46). P. 88-89.

are other completely unfounded positions, including those in the Russian practice. Some researchers think that the North-Atlantic Treaty does not limit NATO’s spheres of action and say that “NATO can use armed forces outside of the Alliance’s territorial sphere of activity”.¹

In accordance with the 1999 Strategic Concept, NATO defines the whole world as its sphere of responsibility.² NATO considers it within its right to interfere anywhere where there is a political or humanitarian crisis.

Interestingly, such understanding of the Alliance’s sphere of responsibility and proposals to turn NATO into a global entity which would protect its member around the globe was present long before the dissolution of the Warsaw Pact and the USSR. Charles de Gaulle proposed to reform NATO in September 1958 by creating military commands all over the world to solve global problems. In response to his secret letter to the USA, President Dwight Eisenhower unequivocally rejected such ideas, saying, “With regards to NATO, I must say with all sincerity that I foresee very serious problems within and outside of the organization in case someone tries to amend the North-Atlantic Treaty and expand its sphere of action to other zones which it currently doesn’t cover.”³ Eisenhower’s position is still pertinent today. Not all the member states would welcome a global NATO. Also, the 1999 reform did not in any way change the Washington Treaty, which clearly outlines the Alliance’s sphere of responsibility (Eu-

¹ *Tahir M.* Op. cit. P. 234.

² US Department of State Press Release «The Alliance Strategic Concept», NAC. S. (99) 65, 24 April 1999.

³ *Pilko A.* Kak NATO ne stakla global’noy [How NATO didn’t become global] // *Rossiya v global’noy politike*. 2006. Volume 4, N 5. P. 173 -177.

rope + Atlantic) and which was ratified by the parliaments of those countries. The new Strategic Concept was not ratified – it's just a political document.

Importantly, this transition to “global NATO” was infused with the agenda of using the alliance's military and political instruments to install Western (ergo, the “correct and right”) values and ideas around the world. This approach was voiced by almost every proponent of the new course of Euro-Atlantic security; in particular, former Prime Minister of the UK Tony Blair said, “We can win only by showing that our values are stronger, better, and more just than the alternative. <...> I have simply become more persuaded that the distinction between a foreign policy driven by values and one driven by interests is wrong. Globalization begets interdependence, and interdependence begets the necessity of a common value system to make it work.”¹

As one opinion about this interesting form of the implementation of Western pluralism and tolerance, we would like to point the following. In his report to the 10th Global Convention of Russian People, Archbishop of Smolensk and Kaliningrad (future Patriarch of Moscow) Kirill noted that the liberal understanding of human rights and freedoms, which is predominant in the Western world, becomes more and more aggressive and positions itself as the only correct one, akin to Marxism some time ago.

A practical step towards creating a global NATO is the establishment of the NATO Response Force. NATO Response Force includes land and sea components with over 20 thousand servicemen who can deploy in five days after receiving an order

¹ Blair T. Bitva za global'nye tsennosti [A Battle for Global Values] // Rossiya v global'noy politike. 2007. Volume 5, N 1. P. 14-26.

and provide for themselves for 30 days and over.¹ As Chief of the Allied Command Operations in Europe James L. Jones said, “NATO Response Force... is an important indicator of the North Atlantic union's admission of the fact that international security climate has changed radically”.

The first prototype of the Response Force consisted of 9,500 personnel; they were admitted to the ranks on October 15th, 2003. The Force achieved the primary level of combat readiness by 2004 and full readiness by October 2006. The Response Force abides by the principle “engage first, disengage first” and solves the following tasks: collective self-defense, operative reaction to crises, support in critical situations as the force of first penetration, support for diplomatic efforts as a show of determination.² As per the Washington Treaty (article 5), individual or collective action can only be taken for collective defense. When it comes to deployment, there is not one word about the UN or the Security Council; conversely, NATO discusses the necessity to accelerate decision-making processes in the alliance (because some countries need a parliament's approval to conduct warfare), possibly, all through to handing over these powers to the Head of the Allied Command Operations or to the Secretary General.

As we know, according to the contemporary international law, the use of armed forces by a group of states without the UN Security Council's permission is prohibited other than in cases of self-defense. So say articles 2, 39, 42, and 51 of the UN Charter, the Declaration on Principles of International Law (1970),

¹ NATO Briefing, May 2004.

² NATO Response Force / NATO Briefing, May 2004 / NATO Public Diplomacy Division. Brussels. Belgium. P. 5.

the Helsinki Final Act (1975), and many other international legal documents.

It's worth noting, however, that there is no unity within NATO about such evolution of the use of force around the world as a reaction to various crises. According to Russian expert in NATO's status and strategies V. S. Kotlyar, "these definitive disagreements explain why a unified military concept of defense against terrorism adopted by the NATO Council was not published. During the discussion, significant differences appeared between US, UK, and some new member states, on one side, and veterans of the alliance headed by France and Germany, on the other side, on the matter of justifiability of preemptive strikes and practicability of the transfer of this American idea into the alliance's "unified position", as well as on the matter of military use of strategic ballistic missiles."¹

A specific problem from the viewpoint of international law is NATO's evolution towards stating its right to make autonomous decisions in international security. As some researchers say, "The adoption of the NATO Strategic Concept of 1999... cannot be perceived in any other way than a try to equal NATO to the UN and OSCE. Self-acquired "right" of the alliance members to conduct their military operations contradicts article 2 of the UN Charter about peaceful settlement of disputes and non-use of force in international relations, as well as article 24 about the primary responsibility of the Security Council in the maintenance of peace, no matter how many times NATO countries say about their abidance by the Security Council's prerogatives."²

¹ Kotlyar V. S. Evolyutsiya strategicheskoy doktriny NATO [Evolution of NATO's strategic doctrine] // Sovremennaya Evropa. 2004. N 2. P. 110-119.

² Ibid.

Moreover, after 9/11 the US went even further and stated the possibility of the use of force not only without the Security Council's but even without NATO's approval by creating "coalitions of the willing".

We cannot disagree with those researchers who call this NATO's status of the 1999 Strategic Concept "non-jurisdictional". Muhamat Tahir wrote, "NATO acts outside of the framework of a regional organization and aspires for a special place and role in the contemporary world order".¹ V. A. Romanov said, "NATO took upon itself the prerogative of leadership which is translated through its unwillingness to recognize itself as a regional organization, and, consequently, falls under the UN Security Council's purview in enforcement operations".²

A characteristic of contemporary NATO's policies is the statement that "from actions "in accordance" with the UN decisions and Security Council resolutions NATO transitioned not just to actions "in the spirit" of decisions and resolutions but posited the possibility of making autonomous interventions in its 1999 Strategic Concept".³

This approach towards NATO's security, despite some disagreements among the members, evolves from the concept of *linear defense and containment* to the concept of *preemptive defense*. For NATO's evolution this transition symbolized the borderline between the former organization and the current alliance. Javier Solana, who at that time headed the alliance and was an ideolo-

¹ Takhir M. Op. cit. P. 244.

² Romanov V. A. Parizhsko-Daytonskie soglasheniya: novelly i traditsionalizm v mezhdunarodnoy dogovornoy praktike [Paris-Dayton Accords: novelties and traditionalism in international agreement practice] // Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava. 1997. N 32. P. 35.

³ Bulatova A. A. Op. cit. P. 120.

gist of this course, said, "Containment is a big clumsy stick which can be of little help in a fight with non-governmental forces with a death instinct. 15 of the 19 perpetrators of the 9/11 attacks were Saudi citizens, but this doesn't mean that the US must make a retaliatory nuclear strike against that country. In the majority of cases such retaliation is doomed to fail. Any threat of a potentially destructive nuclear strike will always be just empty verbiage."¹

However, this transformation to preemptive action in contradiction with the UN Charter was not approved by all the European members, especially those who understood that preemptive action always means making unilateral decision before a reaction from the global community. Decisions which infringe on the interests of people but were made without their participation always cause discontent. As Russia's Foreign Minister said, "Unipolarity, if anything, is a an attack on the Almighty's prerogatives".² This is an opinion by Harald Mueller, Executive Director of the Peace Research Institute Frankfurt, "Enforcement must serve the goal of maintaining the agreed norms, but within an appropriate procedure. Preemption outside of the recognized legal concept causes fear, discontent, and antagonism, feeds that same anarchy with which it claims to fight. <...> I am glad that Saddam Hussein is no longer in power. I am also glad that the Soviet Empire dissolved, and I would like for it to have dissolved earlier. But I am equally glad that the US Administration did not heed the advice of General Curtis LeMay, who in the 1950s was the Head of the Strategic Air

Force Command and who, in particular, recommended making a preemptive strike against Soviet Union before it could have been able to affirm its potential to wipe out the US by a nuclear attack. If that advice was accepted, I could have become one of the innocent victims of such war."¹

Finally, what distinguishes NATO from the organization it was in 1949 is the character of threats which its mechanisms are attuned at. If the Washington Treaty only mentions an attack on the territory or the armed forces of the member states, the Rome Declaration of 1991 states, "Our Strategic Concept underlines that Alliance security must take account of the global context. It points out risks of a wider nature, including proliferation of weapons of mass destruction, disruption of the flow of vital resources and actions of terrorism and sabotage, which can affect Alliance security interests."² Such an approach received approval from some Eastern European scholars, among others. For instance, Czech expert A. Vondra said, "The Alliance is the only military organization capable of acting outside Europe and adapting to new conditions. <...> NATO is the first military union in history whose goal is not only to protect the sovereignty of its members, but to protect basic values of culture and human rights as well."³

Among the new security threats terrorism warrants special attention. Fighting terrorism is necessary, and only complex efforts can bring results. But the problem lies in a correct definition of this phenomenon, and, consequently, a choice of means

¹ Pro et Contra: Discussing Options in Euro-Atlantic Security. Brussels: NATO, 2004. P. 12.

² *Lavrov S. Sderzhivanie Rossii: nazad v budushchee* [Containing Russia: back to the future] // *Rossiia v global'noy politike*. 2007. Volume 5, N 4. P. 18-21.

¹ Pro et Contra: Discussing Options in Euro-Atlantic Security. Brussels: NATO, 2004. P. 28.

² Rome Declaration on Peace and Cooperation. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>

³ *Vandra A. Op. cit.* P. 97-104.

and mechanisms of counteraction. We think that V. S. Kotlyar is absolutely right when he says, “the “war on terror” is hardly an adequate expression from the viewpoint of international law. It mixes the fight against terrorist organizations and warfare against states which shelter or assist them. Terrorism is a specific method of armed combat, so one can hardly talk about waging war on a method or a tactic.”¹ And it is the international terrorism threat that is presented as the primary justification for the Alliance’s role as a global security mechanism. As we have explained above, NATO was not established to fight terrorism; such a large and insufficiently mobile defense organization was not fit to effectively counter such threats. In the words of K. Kosachyov, former chairman of the State Duma Committee on International Affairs, “The Alliance was envisioned as an instrument of global confrontation attuned to massive foes, the role of which cannot be filled by network terrorism. If such opponents do not emerge, they will be constructed out of thin air or appointed.”²

In conclusion, we can say that in the course of its existence NATO increased its efforts and developed mechanisms to create its own model of Euro-Atlantic security which does not conform to universal principles of international law. The evolution touched on aspects of the role and status of the organization (from collective defense to collective security outside the UN’s control), the territory of its responsibility, approaches to military operations, and threats which it has to react to.

This direction of NATO’s development bears some very dangerous prospects. On all levels (individual, country, internation-

al) we have to understand that the contemporary evolution of the Alliance’s strategies is a potential threat to Russian Federation’s national interests. We have to rely on V. V. Fyodorov’s conclusion here, “Ideas and concepts expounded by NATO are not legal obligations but merely reflections of political views on different problems of global politics. <...> In accordance with the UN Charter, concepts and doctrines can only serve as supplementary means of international law codification.”¹

NATO-Russia cooperation: problems and prospects

Russia has always built its relations with near and far neighbors on a bilateral or multilateral basis and partaken in different types of cooperation on the European continent. However, cooperation with NATO, the leading security organization, was nonexistent before 1991 for obvious reasons – USSR and NATO were antagonists. That’s why first steps to cooperation were made after the collapse of the USSR and the emergence of new Russia. In 1991 Russian Federation joined the North Atlantic Cooperation Council (now Partnership Council).

The next step should have been Partnership for Peace. Central and Eastern European countries, as well as former USSR republics, joined this program and actively cooperated with NATO. However, many Russian experts were skeptical or even negative about this program. T. A. Shakelina said that “Partnership for Peace is not aimed at real partnership, especially with Russia which joined with some hesitation, but served as a bridge

¹ Kotlyar V. S. Op. cit. P. 110-119.

² Kosachyov K. Rossiya v global’noy politike [Russia in Global Politics]. 2007. Volume 5, N 4. P. 46-57.

¹ Fyodorov V. N. Organizatsiya Ob’yedinyonnykh Natsiy, drugie mezhdunarodnye organizatsii i ikh rol’ v XXI veke [The UN, other international organizations, and their role in the 21st century]. Moscow: Logos, 2007. P. 781.

for some countries to join the Alliance and for the others – to remain with a promise to be accepted in some near or far future”.¹ Nevertheless, in May 1995 Russia agreed to join Partnership for Peace during a meeting of foreign ministers in Nordvik, where Minister Andrey Kozyrev drastically changed his position on non-cooperation because NATO decided to expand.

In 1996 the first Russian military delegation arrived to participate in NATO-led peacekeeping forces. Russian force was the biggest among non-NATO countries (in Bosnia and Herzegovina since January 1996).

There were some positive dynamics in Russia-NATO relations, but cooperation was irregular and ad hoc. One of the big reasons was the lack of a specific legal document regulating Russia-NATO cooperation forms and procedures. Both sides started working on such document in 1996. For NATO, this agreement could have served for negotiating issues of European security with Russia, and, consequently, obliquely receive a potential opportunity to advance NATO further to the East. Conversely, Russia saw it as an opportunity to set firm boundaries to prevent NATO from expanding in Central and Eastern Europe. The draft was hotly debated in the State Duma. A special commission on the document was created under the leadership of Yuri Baturin, who was anti-NATO.² Speaking about the planned agreement, Baturin said, “We won’t accept a consolation prize. We are for firm relations with NATO, the relations which could guarantee

¹ *Shakekina T. A.* Ot illyuzii partnyorstva k real’nosti vzaimodeystviya v rossiysko-amerikanskikh otnosheniyakh [From an illusion of partnership to realities of interaction in Russian-American relations] // SShA – Kanada. Ekonomika. Politika. Kul’tura. 2004. N 12. P. 3–15.

² *Kobo H.* Rossiya i NATO: vospominaniya o budushchem [Russia and NATO: memories of the future] // Novoye vremya. 1997. N 4. P. 30–38.

European security. This agreement is not a compensatory matter. It’s a way to counter NATO’s expansion.”¹

With much difficulty, the document was approved by the sides in May 1997. Nevertheless, many people in Russia did not support it and perceived its signing as a failure because it lacked the main obligation – NATO’s refusal from further expansion. Article II of the Act directly stated that “provisions of this Act do not give Russia or NATO any right of veto on the actions of the other Party, do not infringe upon or limit the rights of Russia and NATO to make decisions and act autonomously”. Many experts opined that “the Act is the payback for Russian diplomacy’s infatuation with Russia’s special status in relations with NATO”². As the Act was signed and NATO-Russia council created, the West reached its primary goal – to induct former Warsaw Pact countries into NATO without a conflict with Russia.³

There were some opinions about a breakthrough in the negotiation process between Russia and NATO, to which Minister of Foreign Affairs Andrey Kozyrev replied, “It was not we who convinced them during some secret talks and forced to negotiate, it was Moscow who, at last, started talking about negotiations”.⁴

¹ *Nezavisimaya Gazeta*, 28th November 1998.

² *Glinitskiy-Vasilyev D. Yu.* Politicheskie ogranicheniya rasshireniya NATO i vozmozhnosti Rossii [Political limits to NATO expansion and Russia’s opportunities] // *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 2000. N 7. P. 25–31.

³ *Trenin D.* Peyzazh posle bitvy, pered bitvoy? (Pokhorony “kholodnoy voyny” tak i ne zavershilis’. Drama obernulas’ rutinoy) [Scenery after the battle, before the battle? (Funeral of the Cold War has not finished. The drama turned to be routine)] // *Novoye vremya*. 1998. N 6. P. 21–32.

⁴ *Kozyrev A.* Moskva neskol’ko let otkazyvalas’ vesti peregovory s NATO [Moscow refused to hold negotiations with NATO for several years] // *Novoye vremya*. 1997. N 7. P. 21–29.

European experts were also optimistic about future cooperation within the Council, “If previously NATO wanted to build relations based on “a voice not a vote” principle, now we have “a vote not a veto”.¹

One way or the other, on May 27th, 1997, in Paris the sides signed the Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security. President of Russia Boris Yeltsin said about the document during the signing that “it defines a new quality of interaction between Russia and NATO, protects Europe and the world from a new confrontation, and lays foundation for an equal and stable partnership taking account of everyone’s and anyone’s security”.²

Of course, the document reflected the positive dynamics of intergovernmental relations, but it also contained many declarations which were not implemented.

In the preamble the sides stated that “NATO and Russia do not consider each other as adversaries”; furthermore, the Act “re-affirms the determination of NATO and Russia to give concrete substance to their shared commitment to build a stable, peaceful and undivided Europe, whole and free, to the benefit of all its peoples.” Article 1 mentions “NATO and Russia will work together to contribute to the establishment in Europe of common and comprehensive security based on the allegiance to shared values, commitments and norms of behavior in the interests of all states.” To achieve such noble goals, the sides agreed to base their relations on such principles as:

¹ *Schpagner H.-J.* NATO na puti k plyuralisticheskomu soobshchestvu bezopasnosti [NATO on a way to a pluralistic security community] // *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 1997. N 10. P. 33–41.

² *Kazantsev B.* Pochemu v Moskve protiv rasshireniya NATO [Why does Moscow object to NATO’s expansion] // *Mezhdunarodnaya zhizn’*. 1998. N 4. P. 63.

- Development, on the basis of transparency, of a strong, stable, enduring and equal partnership and of cooperation to strengthen security and stability in the Euro-Atlantic area;

- acknowledgement of the vital role that democracy, political pluralism, the rule of law, and respect for human rights and civil liberties and the development of free market economies play in the development of common prosperity and comprehensive security;

- refraining from the threat or use of force against each other as well as against any other state, its sovereignty, territorial integrity or political independence in any manner inconsistent with the United Nations Charter and with the Declaration of Principles Guiding Relations Between Participating States contained in the Helsinki Final Act;

- respect for sovereignty, independence and territorial integrity of all states and their inherent right to choose the means to ensure their own security, the inviolability of borders and peoples’ right of self-determination as enshrined in the Helsinki Final Act and other OSCE documents;

- Mutual transparency in creating and implementing defence policy and military doctrines;

- Prevention of conflicts and settlement of disputes by peaceful means in accordance with UN and OSCE principles;

- Support, on a case-by-case basis, of peacekeeping operations carried out under the authority of the UN Security Council or the responsibility of the OSCE.

The viability of all these positions and NATO’s adherence to them were undermined by NATO’s aggression against Yugoslavia in 1999. The relative optimism dissipated, and Russia suspended its participation in the Council. However, in a short time after the UN Resolution 1244 was adopted on 10th June, 1999, Russian forces joined the peacekeeping operation in Kosovo.

The next stage of cooperation started after Vladimir Putin was elected President in 2000. The interaction expanded on a weighted, pragmatic basis. Cooperation within the Council was renewed (the meeting of foreign ministers in Florence in 2000). NATO Information Office opened in Moscow in 2001. After the 9/11 attacks President Putin was the first to phone President George W. Bush.

Due to the intensification of cooperation and the necessity for its qualitative change and development, mostly in fighting international terrorism, Russia and NATO started talking about new forms of interaction. In autumn 2001, UK Prime Minister Tony Blair opined that it's time to establish a new NATO-Russia council not in the 19+1 format, but as a full-scale "20" engaging in multilateral dialog.

In all the years of the Partnership Council's existence NATO strived to strengthen this form of cooperation, to the point of implementing a norm about "taking a question off the agenda due to exigent circumstances"¹. In 2001, both Russia and NATO admitted that there was no normal interaction in the Partnership Council. Despite the Council's existence, the countries were autonomous in their security policies and were isolated from each other. George Robertson, the then Secretary General, said, "We realize that in today's world no country can reach genuine security in isolation."²

So, after reviewing their approaches, the sides signed the «NATO-Russia Relations: A New Quality» declaration in 2002. NATO-Russia Council was established instead of the Joint Council Russia-NATO. The bilateral format of interaction was

¹ *Blitz, J.* NATO and Russia seeking closer links / J. Blitz, J. Demsey // Financial Times. 2002. 13-14 Apr. P. 4.

² *Robertson D.* Nam nuzhno nechto bol'shoe i bystro [We need something big, and fast] // *Mezhdunarodnaya zhizn'*. 2001. N 12. P. 23-27.

replaced by a multilateral one. The Council comprised all the NATO members and Russia as equal partners, with decisions to be consensus-based. Council meetings were held twice a year with ministers of foreign affairs, ministers of defense (or heads of staff), and sometimes on the highest level. For better mobility permanent representatives also met at least once a month. The Council included 20 workgroups on different matters, including peacekeeping, organized crime, and terrorism. The Preparatory Committee was established to work on decisions and documents for the Council. It was also tasked with overseeing Expert Groups.

The Rome Declaration announced the following priorities:

- expanding political dialog in the Council;
- activating efforts in operative compatibility and deepened cooperation in military reform;
- struggle against terrorism;
- further confidence-building measures and transparency related to armed forces of Russia and NATO;
- crisis management with the focus on operative compatibility and cooperation;
- non-proliferation;
- raising public awareness about the Council's goals, principles, and achievements;
- allocating appropriate financial resources for NATO-Russia initiatives.

Minister of Foreign Affairs of Russia Igor Ivanov said the new Council consisting of twenty equal members is supposed to be a much more effective instrument of cooperation, not just discussion (as was the case with the Permanent Joint Council).¹

Further cooperation dynamics were quite effective:

¹ *Nezavisimaya gazeta*, 23rd May 2000.

- In 2002 the sides agreed on the political aspects of the basic concept of joint Russia-NATO peacekeeping operations, and NATO opened its communication mission in Moscow. Also, the Center for Social Adaptation was established to help retired Russian servicemen to find place in civilian life, and multilateral drills were held in Noginsk, Russia.

- In 2003, after the tragedy with the Kursk submarine, when armed forces of NATO countries partook in rescue operation, an agreement was signed on the rescue of crews of submarines in disasters.

- In 2004, exercises were held in Kaliningrad. NATO-Russia Council adopted a new complex plan for the anti-terrorism council.

- In 2005, NATO-Russia Council adopted political and legal guidelines for a better operational compatibility of armed forces and regulation of their interaction during joint operations.

- In 2006, a number of priorities and recommendations were agreed upon in Sofia. The first Russian frigate joined the Active Endeavor exercise in the Mediterranean Sea.

- On 27th May, 2007, State Duma of Russia ratified the 2004 agreement on the status of forces within Partnership for Peace.¹ According to experts, this agreement gave a legal ground to deploy NATO troops in Russia.

- On 19th August, 2008, after the Russo-Georgian War, NATO suspended the Council's activities.²

- The Council's work resumed in December 2009 – January 2010.³

Russia cooperated with NATO in the Afghanistan cooperation. Russia signed agreements with Germany (2008) and

¹ www.nato.int/docu/nato-russia/nato-russia.

² Rossiya podtverdila informatsiyu o prekrashchenii sotrudnichestva s NATO [Russia confirmed suspension of cooperation with NATO] // Lenta.ru, 21.08.2008.

³ Voennye Rossii i NATO vozobnovili sotrudnichestvo [Armies of Russia and NATO resumed cooperation] // RIA Novosti, 26.01.2010.

the USA (2009) about military cargo transit. Before June 2012, 379,000 staff and 45,000 cargo containers were transported for the Afghanistan operation.

In early 2012, Russian media disseminated news about negotiations on a possible logistics base in Ulyanovsk, Russia.

Basically all cooperation was ceased because of Russia's actions in Crimea in 2014 and its position towards the new Ukrainian administration, as well as because of NATO's accusations of Russia's direct involvement in the conflict in Eastern Ukraine.

The sides were closest to a military conflict when a Russian Su-24 bomber was destroyed over Syria on 24th November, 2015. The plane was shot by a Turkish fighter, and, according to the 1974 definition of aggression, the incident could have been qualified as an act of aggression against Russia. However, Russia only enacted economic sanctions because a military response per article 51 of the UN Charter could lead to a full-scale war with NATO member states.

In fact, today's NATO-Russia relations rolled back to the Cold War era, the fact which was voiced by Prime Minister Dmitry Medvedev during a conference in Munich on 13th February, 2016. He said, "Mechanisms which helped smooth mutual concerns are basically paralyzed. Moreover, we have lost the culture of mutual armaments control, although it was what served as the basis for confidence-building for a long time. Partner initiatives, which took much effort, disappear one by one. <...> Almost daily we are presented as the most dangerous threat to NATO, or to Europe as a separate entity, or to America and other countries (as colleague Mr. Stoltenberg showed right now); scary films are being shot where Russians start a nuclear war. Sometimes I think: is it 2016 or 1962 that we live in?"¹

¹ <http://tass.ru/politika/2665688>

As a confirmation of this Prime Minister Medvedev's opinion, we can turn to the Strategy of National Security of the Russian Federation (corrected by President Putin on 31st December 2015), where the primary threat to national security is explained as "The growth of the force potential of NATO and acquiring of global functions by it, where such functions are in violation of international law; activation of the bloc's military actions, its further expansion, and the approaching of its military infrastructure to the Russian border all create threats to national security."¹

After analyzing the history of NATO-Russia interactions, we can say that, unfortunately, not only it did not become a decisive factor in both sides' security policies, but, in fact, it almost came to zero levels. Cooperation was ongoing in emergency relief, civil defense, joint exercises and operational compatibility, but all these were only tangential to the security system. There is absolutely no word currently about joint activities in security protection on the continent. Many serious obstacles are present, including problems of mutual distrust. As V. S. Kotlyar, Director of the Center of Security, Armaments Control and Peacekeeping of the Diplomatic Academy of Russia, said, "this situation is explained by mutual distrust persisting after all these year – distrust in the West in Russia's democratic perspective and apprehensions about the revival of the USSR in its new quality, and distrust in Russia towards the US's end goals as the system-centric member of NATO with regards to Russia and to NATO's expansion to the East. Hence, NATO's unwillingness to consider Russia's concern with NATO's unceasing movement along Russian borders and Russian military circles' unwillingness to enter a tight military cooperation with NATO."

¹ Decree of the President of Russia from 31.12.2015 № 683 «On the Strategy of National Security of the Russian Federation».

In reality, according to WCIOM's polls on NATO's behalf, Russian citizens' perceptions of NATO, created by Soviet and Russian media propaganda in the past years, have only worsened because of NATO's hostile course towards Russia. Analysts give unequivocal cynical summaries, "Results from Moscow and Saint-Petersburg are appalling. The most informed public, the metaphorical nutrient broth of the Russian elite, is the most hostile towards the Alliance. Here we have almost twice as little of those who have positive associations with NATO (11%), and the number of those who don't like the Alliance rises to 61%."¹ 58% of Russians continue calling NATO an aggressive bloc. As for the Alliance's mission, Russians most often understand it as "protecting and promoting the US's interests on the international arena". Russians have mostly negatively evaluated NATO's expansion in Central and Eastern Europe and the Baltic states, and its further advancement to the CIS countries elicits even more annoyance. A significant number of WCIOM experts think that NATO is fated to dissolve, and "this organization will run its course, and it is on that path right now". This is usually explained by contradictions within the Organization and the unfounded expansion of its membership which will make decision-making ineffective. Fewer than 10% of Russians believe in partnership with NATO. After the events in South Ossetia, where the military operation would have been impossible without NATO's efforts, there is basically no belief in partnership with NATO in the Russian society.

What is the real threat from the Alliance's activities today? What stops Russian society and politicians from believing in the productiveness of strategic partnership with NATO?

¹ Vospriyatiye NATO naseleniem Rossii [Perception of NATO by Russian population]. Analytical report. Moscow, 2006. P. 13.

By admitting new members NATO advanced its military force directly to Russia's borders. This makes both the state and its inhabitants weary and uneasy. "Since the USSR times NATO leaders responded to Moscow's assurances of good intentions by saying that they have to believe not words but numbers and positions of the other side's military forces because intentional may change quickly."¹ The same is true today, when Russia cannot believe NATO's bare words about the peaceful nature of its military presence near Russian borders.

In reality, "large-scale works are underway on Latvian airfields in Karmelava and Zokniai and Estonian airfield in Amari. The works include adapting these airfields to host military airplanes of all types. Navy bases in all the three Baltic states are expanded. The Baltic states entered the Alliance's unified anti-aircraft defense system."² The Americans, despite Russia's objections, plan to place anti-aircraft systems in Czechia. The situation is further aggravated by NATO members' refusal to ratify the amended Conventional Forces in Europe Treaty. According to some experts, "if the adapted CFET won't come into force, there will be virtually no legal mechanisms to regulate the growth of armed forces and armaments near Russian borders. This creates a situation of unpredictability in the European security context."³ According to K. V. Totzky, ex-Russian representative at NATO, the lack of consensus regarding the adapted CFET, despite having reached the Istanbul agreements, is the main problem in the current NATO-Russia relations. He said, "CFET has lost its role as an instrument of maintaining Euro-

pean stability and the balance of interests of signatory states. <,,> There can now be a grey zone in pan-European armaments control system near Russian borders."¹ Keeping all that in mind, we cannot agree with a widespread notion that NATO "doesn't pose any threat to Russia unless Russia doesn't pose any threat to NATO states".²

Another cause for concern is a rapid change in the countries' foreign policies after their induction into NATO. After this the new members usually start to behave "abrasively" towards Russia. This happened with Poland, Czechia, and Hungary in 1999, and the situation now repeats itself with the Baltic States. There is an unresolved issue with 600,000 Russian speakers in the Baltic States who don't have basic rights, such as the right to receive education in their native language. In the three Baltic States (especially Latvia and Estonia) there is still a massive non-citizenship situation among Russian speakers. Many problems arise with transit to Kaliningrad Oblast, including military cargo. NATO's expansion leads to Russia's loss of traditional markets of military technology (especially in the CIS).

What ways are there to overcome the existing problems between Russia and NATO, and what can the forecast for their relations be?

According to a number of European experts, "since the mid-16th century Russia has never been less aggressive, less belligerent, less threatening to its neighbors than the Russia that we are seeing today".³ It's true that Russia, although reluctantly, has

¹ Kotlyar V. Op. cit. P. 110–119.

² Kelin A. V. Rossiya-NATO: k novomu etapu sotrudnichestva [Russia-NATO: towards a new stage of cooperation] // *Mezhdunarodnaya zhizn'*. 2004. N 11–12. P. 82.

³ Ibid. P. 84.

¹ Totzkiy K. V. Rossiya-NATO: perspektivy sotrudnichestva [Russia-NATO: cooperation prospects] // *Diplomaticheskij ezhegodnik*. 2003. P. 202–208.

² Kuznetsova Ye. NATO. Tendentsiya k razmyvaniyu alyansa [NATO; A tendency towards the Alliance's erosion] // *Mezhdunarodnaya panorama* // *Mezhdunarodnaya zhizn'*. 2004. N 4–5. P. 83–90.

³ Aron L. Drugoy tanets: ot tango k menuetu [Another dance: from tango to menuet] // *The National Interest*. 1995. P. 27–32.

accepted the growth of the US military budget, the placement of military bases in Central Asia and Georgia, the closing of the reconnaissance center in Cuba and the navy base in Cam Ranh. A very negative factor in the context of Russia's mostly neutral course was a heavy propaganda about Russian aggression in South Ossetia which was positioned as Russia's initiative. It's not even worth proving, especially to experts, that Russia merely defended itself. The same goes for Crimea's admission into the Russian Federation; if that didn't happen, then a genocide of Russian people would have ensued. If NATO countries really understood the peaceful and amicable character of Russia's foreign policy, then the most effective measure to solve all problems and create a unified security zone in Europe would be inviting Russia to join NATO as a full member state. In the years of cooperation there were attempts to promote this approach. It's hard to imagine now, but during the Cold War Soviet government made such an offer to the governments of the UK, the USA, and France. On 31st March, 1954, it addressed them with a proposal to consider the USSR's participation in the North Atlantic Treaty.¹ However, Soviet Union was denied that possibility because "that would disrupt the defense community of like-minded nations".²

President Vladimir Putin has also mentioned the possibility to join NATO. Many European experts called for such a discussion; in particular, A. Straus said that "a work committee can start working on the details of Russia's admission to NATO; if that is not done, the plan will never progress, and NATO's expansion will inexorably pressure Russia's borders".³ Objectively, Russia's membership would give the Alliance many advantages:

- It would effectively negate the possibility of a military alliance between Russia and China, the state which will probably achieve parity with – if not surpass – the United States.¹

- It would integrate a potentially threatening state into NATO and increase the Alliance's overall might.

- In the growing conflict between the West and the Muslim world Russia, as a NATO member, could be a necessary link.

However, can we be sure that Russia will never receive an invitation to join NATO?

Robert Legvold, an expert on Russia, said that the reason for the lack of an effective and successful cooperation between Russia and NATO is that Russia wants a special status akin to the US's one, but in reality Russia could only join NATO as a junior partner (its GDP was barely 7% of the US's GDP in 2016), which, of course, would not satisfy Russia.² If Russia joins NATO, there will be a very significant risk of war caused by the obligations of collective defense (potential attacks from the east and the south), as well as the risk of turning the Alliance into an ineffective security system³.

Since Russia will never become a NATO member, "it's important to counter the attempts to turn the security system into a strictly NATO-centric one. NATO only defends interests of a specific group of countries. We are not members of the North Atlantic alliance, and this model, naturally, does not reflect Russia's national security interests".⁴

¹ Rivera D. V. *Rasshirenie NATO i Rossiya* [NATO's expansion and Russia] // *Obozrevatel' – Observer*. 2005. N 2. P. 59–69.

² Legvold, R. *All the way. Crafting a US – Russia Alliance* / R. Legvold // *The National Interest*. 2002/2003. P. 21–31.

³ Art R. *Sozdaniye katastrofy: politika "otkrytykh dverey" NATO* [Creating a catastrophe: NATO's policy of open doors] // *Political Science Quarterly*. 1998. P. 383–404.

⁴ Kelin A. V. *Op. cit.* P. 79–90.

¹ Pravda, 1st April 1954.

² *International Herald Tribune*. 1954. May 8.

³ Straus A. L. *NATO: s Rossiyei ili bez neyo?* [NATO: with or without Russia?] // *Mezhdunarodnaya zhizn'*. 1998. N 4. P. 61–70.

Keeping an eye on the growing discord within the Alliance, especially in the last years, it would be reasonable for Russia to increase its efforts in international cooperation in security and defense not only with regional organizations (NATO, EU, or OSCE), but mostly with individual states. First and foremost, it's necessary to build such relations with the "old European" states which currently conduct more and more autonomous policies. Considering the consensual nature of decision-making processes in NATO, there is a possibility to sign special agreements with Germany, France, and other countries on security and stability in Europe – that would be an effective and pragmatic strategy.

With all the differences and conflicts in tactical and strategic priorities of Russia and NATO, objectively there is a relatively large ground for common interest – counter-terrorism, battle with organized crime, non-proliferation of WMDs in ex-USSR, and much more. It's necessary to maintain a bare minimum of NATO-Russia relations, despite their complex character. Initiatives in such an active dialog, in finding and agreeing on approaches to European security problems, scales of presence and interests on the continent (especially the post-Soviet countries) – that should be a strategic task for Russia's foreign policy today.

TEST QUESTIONS

1. NATO was established in accordance with which article of the UN Charter?
2. Which NATO program essentially sought to adapt European states for their further induction into NATO?
3. What are the specific traits of decision-making in NATO?
4. Which changes in NATO's strategic concepts are potentially threatening to Russia's national security?

Chapter 6

INTERNATIONAL TERRORISM AS A KEY THREAT TO SECURITY IN THE 21ST CENTURY

Global terrorism is usually considered a key problem of security nowadays. However, terrorism on a national level is nothing new. Terrorism as a method of struggle, especially with scarce resources that different opposition forces have had, has been relatively widespread throughout the history of the world. According to some accounts, the definition of terror was born during the French Revolution – the Jacobin Terror aimed to openly eliminate some people to terrorize the others. There are earlier mentions of terror as well. It has been said that "one of the earliest terrorist groups were sicarii, a well-organized sect in Palestine in 66-73 AD".¹ Later, in the 11th century, an independent Nizari state formed on the lands of contemporary Iran, and they started actively using terror acts against other states (namely, Seljuk sultanates) – what can be called acts of international terrorism.²

Terror's – in its Roman meaning "horror" – main function is to intimidate state institutions and societies through extreme means of violence which are accompanied by mass propaganda.

¹ Lucker W. Istoki terrorizma [Roots of terrorism] // Sovremennyyi terrorizm. Analiz osnovnykh napravleniy [Contemporary terrorism. Analysis of main directions]. Minsk: Harvey, 2000. P. 370-371.

² Zhdanov N. V. Islamskaya kontseptsiya miroponyatiya [The Islamic concept of the world order]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya, 2003. P. 172.

Appropriate targets, capable of eliciting mass panic, are chosen. An illustrative example is 9/11, when along with the loss of thousands of lives there was collateral damage – total intimidation of TV viewers around the world. And the attack was envisioned as such, “if the planes crushed into the skyscrapers almost simultaneously, hardly anyone of the camerapersons could shoot that disturbing spectacle”.¹ A fair evaluation says that “thanks to modern media a person – a TV viewer, a radio listener, a reader, an Internet user – not only feels like he/she is an eyewitness of a terrorist attack, but also in some way like a participant of that tragedy, no matter what was the time or the place”.²

Terror is not just violence, it’s a method of aggressive action, a form of war, where the object of attack are peaceful civilians, not armed forces.

There is a preconception that contemporary terrorist wars are only linked to Islam. In particular, there is this approach, “Terror as a form of resolving tensions between different groups in Islam, and especially in clashes with non-Islamic world, has been a widespread practice within the Shahid concept – a martyr death in a fight against the infidels”.³ However, despite the fact that the majority of terrorist attacks are indeed perpetrated by “Muslims” (extreme fundamentalists), we can hardly agree with such a statement. As one of the influential Islamic ideologists Sheikh Abdul Latif Mushtagri said, “Islam doesn’t seek a victory by the sword, it won over the sword and prohibited the sword. Quran has always exalted the victory of peace, and everything that is needed

from us is self-defense, the defense of our religion, our honor, property, and progeny.”¹

According to the Islamic concept of the world order war can be waged to:

- repel an act of aggression against the Islamic community;
- restore a violated right (justice);
- guarantee free practice of religion;
- cooperate to create an effective system of peace and security.²

With that in mind, it’s wrong and dangerous to study terrorism as a specifically Arabian- or Islam-designed phenomenon. The main sources of terrorism around the world are “smoldering” regional and intra-national conflicts, the sides of which, having counterproductive approaches to conflict resolution, obtained opportunities to consolidate because of globalization. As UN Secretary General pointed out in “Uniting Against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat”, “Many terrorist groups have emerged in the context of local or regional violent conflicts, some of which serve as a rallying cry for terrorist leaders in faraway regions. Prolonged unresolved conflicts in particular often create conditions conducive to exploitation by terrorists and as such must not be allowed to fester, however intractable they might seem. In addition, suicide terrorism campaigns often occur in the context of foreign occupation or perceived foreign occupation. It follows that successful conflict resolution efforts and attention to issues arising in the context of foreign occupation or perceived occupation can help to reduce the prevalence of terrorism in the long term.”³

¹ Shestakov V. *Terror – mirovaya voyna* [Terror – the world war]. Moscow: Olma-Press, 2003. P. 127.

² *Mezhdunarodnyy terrorizm: bor’ba za geopoliticheskoye gosподstvo* [International terrorism: the fight for geopolitical domination]. Moscow: RAGS, 2005. P. 87.

³ Zhdanov N. V. *Op. cit.* P. 173.

¹ Ibid. P. 83.

² Ibid. P. 82.

³ *Uniting Against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat*. United Nations, A/60/825. April 26, 2006.

Mass killings of people in some areas or based on their ethnicity (like Jews in the Third Reich), non-conclusive resolutions for territorial disputes with mixed populations (Kashmir, Karabakh), seeking self-determination (Kurds, Chechens), cultural clashes (Kashmir – Muslims and Hindus, Karabakh – Christians and Muslims, Palestine – Jews and Muslims) – these are all primary sources of terrorism. As we know, the end of the 20th century was full of geopolitical and civilizational shifts (such as the collapses of the USSR and Yugoslavia) and was characterized by an upsurge in regional and intra-national conflicts. Such conflicts are always linked with ensuing years of economic crises, mass migrant unemployment, and orgies of crime. Hence come thousands of volunteers of international terrorism.

However, before 9/11 global community had been rather equanimous towards international terrorism. And only after the horrible attack on America a search started to find solutions, first and foremost effective means of retaliation. International terrorism thus uncovered a number of serious problems.

Firstly, contemporary international law doesn't have a unified approach towards international terrorism. Such a consensus definition is absolutely indispensable to at least qualify actions, choose means (of national or international legal defense) and jurisdiction, and much more. The work on the unified definition of terrorism has been going on for some time now, but to no avail. As far back as in 1972, the UN General Assembly established an ad hoc committee to define terrorism. Professor Ye. G. Lyakhov, who has studied many definitions of terrorism proposed by the committee, opines that those definitions are quite different; some of them mix terrorism with international terrorism, object and subject of a crime; a number of points, such as considering terrorism an international crime, acknowledging its extremely dangerous nature, etc., can be taken into account to work out unified contents of the

definition of international terrorism.¹ It must be said that the lack of such definition hasn't allowed including international terrorism into the purview of the International Criminal Court (it only deals with genocide, crimes against humanity, war crimes, and aggression). Today we are dealing with a situation where essentially different actions perpetrated by different sides of a conflict, can be recognized as anti-terrorist operations, on one side, and terrorist acts, on the other side. A good example is Iraqis and their struggle with the occupants from the "anti-Iraq coalition".²

Terrorism is defined as a separate crime in many criminal codes. Russian Criminal Code defines terrorism as "carrying out of an explosion, arson or other actions intimidating the population, and creating the threat of human death, of infliction of significant property damage or the onset of other grave consequences, for the purpose of influencing the taking of a decision by authorities or international organizations, and also the threat of commission of the said actions for the same purposes".³ However, one must admit that this definition is far from ideal. In particular, it doesn't list of the goals which a terrorist attack may pursue. For example, provocations of war, changes in a country's reputations, and many other goals may also take place. It's even more complicated with international terrorism – how to find that thin borderline between national and international terrorism. By perpetrators' identities, by an object of a crime, or by a scale of repercussions? There is no single approach. Moreover, with the

¹ *Lyakhov Ye. G. Politika terrorizma – politika nasiliya i agressii*. Moscow, 1987. P. 31-37.

² *Gureev E. G. Pravovye voprosy sotrudnichestva gosudarstv – uchastnikov SNG v bor'be s mezhdunarodnym terrorizmom* [Legal aspects of the participation of CIS member states in a fight with international terrorism: dissertation]. Moscow, 2004. P. 26.

³ Criminal Code of the Russian Federation. Chapter 23, article 205.

progress of globalized society terrorism also changes, and new types and aspects of it appear. For example, according to experts, “norms which regulate new types of terrorism, such as political terrorism, profit-seeking terrorism, cyberterrorism, information terrorism, space terrorism, etc., have not yet been codified”.¹

Secondly (and mainly), the main question in today’s practice of international terrorism is choosing the mechanisms of handling subjects of terrorist activities (means of response, their direction, limits, etc.). Terrorists can only be brought to justice in national courts. However, in cases of international terrorism such criminals (actual and potential perpetrators) are, as rule, outside of the victim state. So, a question of international cooperation arises. In current practice, there are the following international legal mechanisms:

- within universal organizations (primarily through the UN Security Council Counter-Terrorism Committee);
- within regional organizations (OSCE Anti-Terrorist Unit, Regional Counter-Terrorism Structure of the Shanghai Cooperation Organization, CIS Anti-Terrorism Center, etc.);
- within regional agreements (Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, signed by Russia on November 17th, 2005);
- within bilateral formats (workgroups Russia – Germany, Russia – USA, etc.);
- within cooperation ties with specialized organizations (Interpol, FATF, and others).

All these formats imply peaceful international dialog through political and diplomatic efforts. However, after 9/11 the US made their bet on force scenarios of international ties. Formally, the US were justified by the ensuing decisions of the UN Security Coun-

¹ Gureeva S. G. Op. cit. P. 38.

cil. On September 12th, 2001, the UN said that it “unequivocally condemns in the strongest terms the horrifying terrorist attacks which took place on 11 September 2001 in New York, Washington, D.C. and Pennsylvania and regards such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security”.¹ On September 28th, the UN Security Council reiterated the necessity to fight by all means necessary (including military) with threats to peace and security, as precluded by article 51 of the UN Charter.² But is the right to self-defense so undisputed after such acts of international terrorism?

Article 51 of the UN Charter doesn’t define a subject of an armed attack (i. e. it can be a state and a non-state agent), so the right to self-defense can be enacted as a response to attacks from non-state organizations, basically from any group of people. However, it’s important to understand against whom and in what measure can these countermeasures be taken. As we know, 15 of the 19 perpetrators of 9/11 attacks were Saudi Arabians, but the military operations were directed against Afghanistan and Iraq without an appropriate decision by the UN Security Council. As a result of such “retaliation” against states, not against people whose guilt had not yet been proved, thousands of innocents have died. No justifications – WMDs, displacement of authoritarian governments, etc. – can serve as excuses, including a legal one. As Ye. M. Primakov said, “no sanctions should be used as means to punish peoples or weapons to overthrow governments”.³ An adequate

¹ United Nations Security Council Resolution 1368, 12th September 2001.

² United Nations Security Council Resolution 1373, 28th September 2001.

³ Primakov Ye. M. Mezhdunarodnye otnosheniya nakanune 21 veka: problemy i perspektivy [International relations at the brink of the 21st century: problems and prospects] / Foreign policy and national security of contemporary Russia. M.: Izdatel’skiy tsentr nauchnykh i uchebnykh programm, 1999. Volume 1, book 2. P. 180-194.

but very weighted policy is needed to combat terrorism. An unjustified use of force, especially against peaceful population, can only bring up more terrorists. We can all be witnesses to that – more and more terrorist attacks occur in Iraq every day. It's well-known that the global community has condemned operations of retaliation because they don't have enough legal ground. Yes, the UN Security Council stated the act of aggression and pointed at the possibility of using article 51, but against whom? Obviously, the answer can only be given by the UN Security Council. When there is no link between an attack and a state, military counter-measures of self-defense are unjustified.

Another pertinent problem of effectively combating international terrorism is justifications for preemptive measures. It's often senseless to exact resistance, including with the use of armed forces, after the fact of a terrorist attack. That's where we come to the question of "preemptive self-defense". International law doesn't usually give legal instruments for that; you need a direct armed attack to enact an enforced retaliation. However, today many states retain the right for preemptive action. President Vladimir Putin has also said that Russia can execute the right for preemptive strikes against terrorists and their bases, their financial sponsors and ideological masterminds, wherever all those may be situated. Russian operation in Syria is, in essence, a preemptive operation, something that has been many times stated by the country's leadership. Syrian state is no limit for the militants – their goal to sow chaos around the world, and primarily where there is resistance against them. It's too late to bomb terrorists after the attacks have been accomplished, such as those of 13th November 2015 in Paris, 14th July 2016 in Nice, or 17th August 2017 in Barcelona, which all sowed panic and took dozens of innocent lives. That's a serious problem which needs a resolution. According to the High Panel on Challenges, Threats and Change,

article 51 of the UN Charter is the only norm which regulates the right to self-defense and it must not be revised, but there is a need for interpretations of self-defense efforts and arbitrations of disputes.

The UN International Court of Justice opined about the military and paramilitary action against Nicaragua in 1986 that article 51 does not fully cover self-defense (for example, there are no mentions of necessity and proportionality, which are common for international law).¹

Practical difficulties with preemptive use of force in anti-terrorist measures arise in the following cases:

1. A state announces its right to make a self-defending preemptive strike as a response to an indirect threat.
2. A state creates an external threat (real or potential) to other states or people outside its borders, but the UN Security Council has disagreements about the nature of countermeasures.
3. A situation where a threat is mostly internal, i. e. the danger is threatening to the population of a certain state.²

The High Panel in its report to the UN General Assembly gave an interpretation of article 51: "A state is an object of a threat and *can take action* if the threat of attack is direct, and no other means can eliminate it, and such action is proportionate with the threat."³ In the same report, the High Panel made an almost contradictory conclusion, "For those impatient with such a response, the answer must be that, in a world full of per-

¹ Zagaynov Ye. T. Uprezhdayushchaya samooborona v zapadnoy doktrine mezhdunarodnogo prava [Preemptive self-defense in the Western doctrine of international law] // MZhMP. 2006. № 2 (62). P. 29-45.

² A More Secure World: Our Shared Responsibility (report by High-Level Panel of Threats, Challenges and Changes). United Nations, A/59/565. P. 67. www.un.org/secureworld

³ Ibid.

ceived potential threats, the risk to the global order and the norm of non-intervention on which it continues to be based is simply too great for the legality of unilateral preventive action, as distinct from collectively endorsed action, to be accepted.”¹ And that’s the only correct approach – existing international laws do not provide any legal basis for the states to use armed forces as a preemptive measure without **a relevant permission by the UN Security Council**. Many Western experts express an absolutely unacceptable position on this. According to Michael Glennon, after 9/11 two security systems have emerged – the de facto one where states are free to choose means of defense, and the de jure one which, in his opinion, collapsed.² We cannot agree with that. However, it is necessary to adapt international law to the existing challenges of international terrorism, and many Russian international researchers agree with that. Alexander Konovalov, President of the Institute of Strategic Estimations and Analysis, said, “We need to think about how to collectively modernize international law. One cannot defeat international terrorism by mere defense. We need to act preemptively.”³ Maybe, the modernization of the right to self-defense will be reflected in a proposed Comprehensive Convention on Terrorism, which, unfortunately, has not been adopted yet.

Another contentious question in the problem area of armed response to international terrorism is the implementation of the principle of necessary and proportionate self-defense, which has been more than once mentioned by the UN ICJ as common in

¹ Ibid.

² 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.

³ Results of the NATO-Russia Istanbul Summit. Moscow, 2004. P. 25.

international law. It’s very complicated to define proportionate measures for retaliation against terrorist attacks. E. G. Gureeva is justly saying that a force necessary to eliminate a terrorist threat “can be much bigger than the one that was used in the terrorist attack. Terrorists often act through a non-interlinked network of cells using financial support which was provided covertly. Furthermore, it’s very difficult to influence plans of fanatical terrorists who are ready to die for their cause. Fighting such people is an extremely complex task, which in many cases warrants serious enforcement measures.”¹

In the question of the implementation of such countermeasures and in anti-terrorist policies in general, especially by the US, there is another side. For the US’s ruling groups the appearance of a new enemy is a good pretext to subdue many countries to their influence and is in a large measure a purely financial calculation. Former US Minister of Justice William R. Clarke said this about the contemporary US’s anti-terrorist policy, “Globalization has no other motivation than profit. Today, during the time of economic downturn in the US, a war (preferably a large-scale one, but without major human losses) becomes even more necessary for the fragile American economy. And you cannot think of something better than the so-called War on Terror in this case.”² However ugly that sounds, such a vision also exists. In general, the problem of funding comes on the foreground in the matter of international terrorism today. The global community has concentrated on crushing the channels of such activities. A number of conventions and special protocols against terrorism funding have been adopted. Implementing such measures helped to block the alleged terrorist funds of 112 million USD just in the three

¹ Gureeva E. G. Op. cit. P. 89.

² Shestakov V. Op. cit. P. 233.

months after 9/11.¹ And this is an exceptionally effective way of fighting terrorism. All in all, war on terror should not exceptionally and even predominantly be a war effort per se.² According to V. N. Likhachyov, “a global challenge is the nature of the global terrorism itself, and it warrants sociopolitical, judicial and diplomatic measures which are adequate in forms and resources. The main responsibility for their creation and implementation is on the state structures with support from the civil society.”³ Business community must also be involved in this struggle. One timely and effective example is the proposed Strategy for Anti-Terrorist Partnership of State and Business, made by G8 with Russia’s initiative. There are already realized projects, in particular, a project for raising the effectiveness of international cooperation to suppress contraband of raw precious metals used to finance organized crime and terrorism. The project was initiated by Norilsk Nickel and implemented together with the World Customs Organization, UN Office on Drugs and Crime, UNICRI, and OSCE.

Every terrorist attack is rooted in financial interests of its sponsors. It’s worth remembering, however, that some terrorist attacks require relatively small resources.

Complex research of the situation with Islamic State, which has spread its influence around the world and has perpetrated horrible attacks in European cities, leads as to another conclusion. After a streak of revolutions and regime changes in Egypt, Libya, and other countries, and the war in Syria (which also escalated not without the US’s participation), millions of Arabs

have fled to Europe. A fight for resources and geopolitical influence held from across the ocean led to a major humanitarian catastrophe. Millions of Muslims have filled European capitals. European nation states are quickly losing their ethnic, cultural and religious identities. How to stop this? There are no legitimate strategies. The breakout of a terrorist war and, as a result, the growth of hatred towards immigrants of other religion and culture, can be none other than a way to deter the Islamization of Europe.

UN in a fight against international terrorism

President Vladimir Putin said at the UN General Assembly on September 28th, 2015, “We consider all attempts of playing with terrorists to be dangerous. Terrorist threat can consume the world. Militants from different countries, including Europe, receive training in terrorist camps. We cannot allow these cut-throats, who have already tasted blood, returned to their homes and continue their dark deeds there. <...> We offer <...> to unite efforts to solve existing tasks and to create a real wide international anti-terrorist coalition on the basis of international law.”¹

It’s impossible to comprehensively review all the existing legal forms and methods of the fight with international terrorism (on regional and national levels) within one research, so we give an analysis of relevant mechanisms on a universal level. Only united efforts can fight with terrorism as a key threat to contemporary international security. The fight with international terrorism started earlier than the 21st century. On the universal level, the League of Nations made the first step by proclaim-

¹ A More Secure World: Our Shared Responsibility. P. 56.

² Pro et Contra: Discussing Option in Protecting Euro-Atlantic Security. Brussels: NATO, 2004. P. 13.

³ OON i bor’ba s mezhdunarodnym terrorizmom [The United Nations and the struggle with international terrorism: collection of reports]. Moscow: Council of the Federation, 2006. P. 7.

¹ https://lenta.ru/articles/2015/09/28/un_putin/

ing terrorism unlawful in 1934. As a result of a wide discussion, Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism was adopted but did not come into effect. Since 1963, the global community in the UN and its special institutions has created 13 anti-terrorist documents which are open for everyone to join. In December 1994, the General Assembly again turned to the problem of terrorism in its Declaration of Measures to Eliminate International Terrorism (A/RES/49/60). In 1996, the Ad Hoc Committee on Terrorism was established (A/RES/51/210). The General Assembly has since turned to this issue on a regular basis. Within the Committee, its member states have been discussing a comprehensive convention on international terrorism since 2000.

On March 10th, 2005, in the days of the first anniversary of the Madrid Metro attacks and during preparations to the September summit, Secretary General Kofi Annan reported on the results of the High Panel and suggested creating a comprehensive counter-terrorism strategy. The strategy should include five main points: dissuading terrorist groups from committing violence; limiting their means of attack; limiting the support of terrorist groups by other countries; developing countries' capacities to prevent terrorism; defending human rights in anti-terrorist activities.¹ The Global Counter-Terrorism Strategy was adopted in 2006 (A/RES/60/288). Importantly, the Strategy aims to eliminate conditions which help the spread of terrorism. In brief, it offers the following measures:

1. To continue to strengthen and make best possible use of the capacities of the United Nations in areas such as conflict prevention, negotiation, mediation, conciliation, judicial settlement, rule of law, peacekeeping and peacebuilding,

2. To continue to arrange under the auspices of the United Nations initiatives and programmes to promote dialogue, tolerance and understanding among civilizations, cultures, peoples and religions, and to promote mutual respect for and prevent the defamation of religions, religious values, beliefs and cultures.

3. To promote a culture of peace, justice and human development, ethnic, national and religious tolerance and respect for all religions, religious values, beliefs or cultures by establishing and encouraging, as appropriate, education and public awareness programmes involving all sectors of society.

4. To continue to work to adopt such measures as may be necessary and appropriate and in accordance with our respective obligations under international law to prohibit by law incitement to commit a terrorist act or acts and prevent such conduct.

5. To reiterate our determination to ensure the timely and full realization of the development goals and objectives agreed at the major United Nations conferences and summits, including the Millennium Development Goals.

6. To pursue and reinforce development and social inclusion agendas at every level as goals in themselves, recognizing that success in this area, especially on youth unemployment, could reduce marginalization and the subsequent sense of victimization that propels extremism and the recruitment of terrorists;

7. To encourage the United Nations system as a whole to scale up the cooperation and assistance it is already conducting in the fields of rule of law, human rights and good governance to support sustained economic and social development.

8. To consider putting in place, on a voluntary basis, national systems of assistance that would promote the needs of victims of terrorism and their families and facilitate the normalization of their lives.

¹ <http://www.un.org/russian/terrorism/framework.shtml>

Measures to prevent and combat terrorism:

1. To refrain from organizing, instigating, facilitating, participating in, financing, encouraging or tolerating terrorist activities and to take appropriate practical measures to ensure that our respective territories are not used for terrorist installations or training camps, or for the preparation or organization of terrorist acts intended to be committed against other States or their citizens;

2. To cooperate fully in the fight against terrorism, in accordance with our obligations under international law, in order to find, deny safe haven and bring to justice, on the basis of the principle of extradite or prosecute, any person who supports, facilitates, participates or attempts to participate in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or provides safe havens;

3. To ensure the apprehension and prosecution or extradition of perpetrators of terrorist acts, in accordance with the relevant provisions of national and international law, in particular human rights law, refugee law and international humanitarian law. We will endeavour to conclude and implement to that effect mutual judicial assistance and extradition agreements and to strengthen cooperation between law enforcement agencies;

4. To intensify cooperation, as appropriate, in exchanging timely and accurate information concerning the prevention and combating of terrorism;

5. To strengthen coordination and cooperation among States in combating crimes that might be connected with terrorism, including drug trafficking in all its aspects, illicit arms trade, in particular of small arms and light weapons, including man-portable air defence systems, money-laundering and smuggling of nuclear, chemical, biological, radiological and other potentially deadly materials;

6. To consider becoming parties without delay to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and to the three protocols supplementing it and implementing them;

7. To take appropriate measures, before granting asylum, for the purpose of ensuring that the asylum-seeker has not engaged in terrorist activities and, after granting asylum, for the purpose of ensuring that the refugee status is not used in a manner contrary to the provisions set out in section II, paragraph 1, above;

8. To encourage relevant regional and subregional organizations to create or strengthen counter-terrorism mechanisms or centres. Should they require cooperation and assistance to this end, we encourage the Counter-Terrorism Committee and its Executive Directorate and, where consistent with their existing mandates, the United Nations Office on Drugs and Crime and the International Criminal Police Organization, to facilitate its provision;

9. To acknowledge that the question of creating an international centre to fight terrorism could be considered, as part of international efforts to enhance the fight against terrorism;

10. To encourage States to implement the comprehensive international standards embodied in the Forty Recommendations on Money-Laundering and Nine Special Recommendations on Terrorist Financing of the Financial Action Task Force, recognizing that States may require assistance in implementing them;

11. To invite the United Nations system to develop, together with Member States, a single comprehensive database on biological incidents, ensuring that it is complementary to the biocrimes database contemplated by the International Criminal Police Organization. We also encourage the Secretary-General to update the roster of experts and laboratories, as well as the technical guidelines and procedures, available to him for the timely and

efficient investigation of alleged use. In addition, we note the importance of the proposal of the Secretary-General to bring together, within the framework of the United Nations, the major biotechnology stakeholders, including industry, the scientific community, civil society and Governments, into a common programme aimed at ensuring that biotechnology advances are not used for terrorist or other criminal purposes but for the public good, with due respect for the basic international norms on intellectual property rights;

12. To work with the United Nations with due regard to confidentiality, respecting human rights and in compliance with other obligations under international law, to explore ways and means to:

(a) Coordinate efforts at the international and regional levels to counter terrorism in all its forms and manifestations on the Internet;

(b) Use the Internet as a tool for countering the spread of terrorism, while recognizing that States may require assistance in this regard;

13. To step up national efforts and bilateral, subregional, regional and international cooperation, as appropriate, to improve border and customs controls in order to prevent and detect the movement of terrorists and prevent and detect the illicit traffic in, inter alia, small arms and light weapons, conventional ammunition and explosives, and nuclear, chemical, biological or radiological weapons and materials, while recognizing that States may require assistance to that effect;

14. To encourage the Counter-Terrorism Committee and its Executive Directorate to continue to work with States, at their request, to facilitate the adoption of legislation and administrative measures to implement the terrorist travel-related obligations and to identify best practices in this area, drawing whenever

possible on those developed by technical international organizations, such as the International Civil Aviation Organization, the World Customs Organization and the International Criminal Police Organization;

15. To encourage the Committee established pursuant to Security Council resolution 1267 (1999) to continue to work to strengthen the effectiveness of the travel ban under the United Nations sanctions regime against Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities, as well as to ensure, as a matter of priority, that fair and transparent procedures exist for placing individuals and entities on its lists, for removing them and for granting humanitarian exceptions. In this regard, we encourage States to share information, including by widely distributing the International Criminal Police Organization/United Nations special notices concerning people subject to this sanctions regime;

16. To step up efforts and cooperation at every level, as appropriate, to improve the security of manufacturing and issuing identity and travel documents and to prevent and detect their alteration or fraudulent use, while recognizing that States may require assistance in doing so. In this regard, we invite the International Criminal Police Organization to enhance its database on stolen and lost travel documents, and we will endeavour to make full use of this tool, as appropriate, in particular by sharing relevant information;

17. To invite the United Nations to improve coordination in planning a response to a terrorist attack using nuclear, chemical, biological or radiological weapons or materials, in particular by reviewing and improving the effectiveness of the existing inter-agency coordination mechanisms for assistance delivery, relief operations and victim support, so that all States can receive adequate assistance. In this regard, we invite the General Assembly

and the Security Council to develop guidelines for the necessary cooperation and assistance in the event of a terrorist attack using weapons of mass destruction;

18. To step up all efforts to improve the security and protection of particularly vulnerable targets, such as infrastructure and public places, as well as the response to terrorist attacks and other disasters, in particular in the area of civil protection, while recognizing that States may require assistance to this effect.¹

Aside from the Global Counter-Terrorism Strategy, the UN also adopted 13 other documents on the fight with terrorism;

1. The Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, or the Tokyo Convention (1963). The Convention is applicable to offences against penal law and to any acts jeopardizing the safety of persons or property on board civilian aircraft while in-flight and engaged in international air navigation. Coverage includes the commission of or the intention to commit offences and certain other acts on board aircraft registered in a Contracting State in-flight over the high seas and any other areas beyond the territory of any State in addition to the airspace belonging to any Contracting State. Criminal jurisdiction may be exercised by Contracting States other than the State of Registry under limited conditions, viz, when the exercise of jurisdiction is required under multilateral international obligations, in the interest of national security, and so forth. The Convention, for the first time in the history of international aviation law, recognises certain powers and immunities of the aircraft commander who on international flights may restrain any person(s) he has reasonable cause to believe is committing or is about to commit an offence liable to interfere with the safety of

persons or property on board or who is jeopardising good order and discipline.

2. The Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, or the Hague Hijacking Convention (1970) is a multilateral treaty by which states agree to prohibit and punish aircraft hijacking. The convention does not apply to customs, law enforcement or military aircraft, thus it applies exclusively to civilian aircraft. The convention only addresses situations in which an aircraft takes off or lands in a place different from its country of registration. The convention sets out the principle of *aut dedere aut judicare* – that a party to the treaty must prosecute an aircraft hijacker if no other state requests his or her extradition for prosecution of the same crime.

3. The Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, or the Montreal Convention (1971), criminalises the following behaviour:

committing an act of violence against a person on board an aircraft in flight if it is likely to endanger the safety of the aircraft;

destroying an aircraft being serviced or damaging such an aircraft in such a way that renders it incapable of flight or which is likely to endanger its safety in flight;

placing or causing to be placed on an aircraft a device or substance which is likely to destroy or cause damage to an aircraft;

destroying or damaging air navigation facilities or interfering with their operation if it is likely to endanger the safety of aircraft;

communicating information which is known to be false, thereby endangering the safety of an aircraft in flight;

attempting any of 1–5; and

being an accomplice to any of 1–6.

4. The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons (1973), including Diplomatic Agents is an anti-terrorism treaty that codifies

¹ Counter-Terrorism Implementation Task Force (A/RES/ 60/288). http://www.un.org/russian/terrorism/trategy_ctionplan.shtml

some of the traditional principles on the necessity of protecting diplomats. Parties to the convention agree to criminalise the commission of murders or kidnappings of internationally protected persons as well as violent attacks against the official premises, private accommodation, or means of transport of such persons. Parties to the convention also agree to criminalise the attempted commission or threatened commission of such acts. “Internationally protected persons” is a term created by the convention, and refers explicitly to heads of state, heads of government, foreign ministers, ambassadors, other official diplomats, and members of their families.

5. The International Convention against the Taking of Hostages (1979) is a treaty by which states agree to prohibit and punish hostage taking. The treaty includes definitions of “hostage” and “hostage taking” and sets out the principle of *aut dedere aut judicare*: a party to the treaty must prosecute a hostage taker if no other state requests extradition for prosecution of the same crime.

6. The Convention on the Physical Protection of Nuclear Material was adopted on 26 October 1979 in Vienna, Austria. It pertains to the unlawful seizure of nuclear material, enacts criminal liability for unlawful ownership, use, handover, or theft of nuclear material and threats to use nuclear material to kill, maim, or destroy property. The initial signing ceremony took place in Vienna and at New York on 3 March 1980, and the convention entered into force on 8 February 1987. The convention is deposited with the International Atomic Energy Agency. In July 2005 a diplomatic conference was convened to amend the Convention and strengthen its provisions, as a result of which it was renamed the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities.

7. On 24 February 1988 in Montreal, the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports serving International Civil Aviation was signed as a supplement to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation. The Protocol makes it an offence to commit similarly violent, dangerous, or damaging acts in airports that serve civil aviation.

8. The Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (1988) or SUA Act is a multilateral treaty by which states agree to prohibit and punish behavior which may threaten the safety of maritime navigation. In London on 14 October 2005, a second supplementary Protocol to SUA was concluded. The full name of the Protocol is the Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation and is often abbreviated as “SUA 2005”. The 2005 Protocol adds provisions which criminalize the use of ships to transfer or discharge biological, chemical, or nuclear weapons. (However, the Protocol specifies that transporting nuclear materials is not an offence if it is transported to or from the territory or under the control of a state party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons.) It also prohibits ships from discharging oil, liquefied natural gas, radioactive materials, or other hazardous or noxious substances in quantities or concentrations that are likely to cause death or serious injury or damage. Finally, it prohibits the use of such weapons or substances against ships involved in maritime navigation.

9. The Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf (1988) is a multilateral treaty by which states agree to prohibit and punish behavior which may threaten the safety of offshore fixed platforms, including oil platforms.

10. The Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection is a multilateral anti-terrorism treaty that aims to prohibit and prevent the manufacture or storage of unmarked plastic explosives. A state that ratifies the Convention agrees to prohibit the manufacture, storage, transport, or entry of unmarked plastic explosives in its territory. Plastic explosives are not prohibited by the treaty, but it mandates that when they are produced they are marked with a chemical taggant (specified in the treaty's Technical Annex) which can facilitate future identification purposes. The Convention also establishes an International Explosives Technical Commission, which is composed of experts in the field explosives manufacturing and detection. The Commission can propose amendments to the Technical Annex of the treaty.

11. The Terrorist Bombings Convention (formally the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings) is a 1997 United Nations treaty designed to criminalize terrorist bombings. The convention describes terrorist bombings as the unlawful and intentional use of explosives in public places with intention to kill, to injure, or to cause extensive destruction to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing some act. The convention also seeks to promote police and judicial co-operation to prevent, investigate and punish those acts.

12. The Terrorist Financing Convention (formally, the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) is a 1999 United Nations treaty designed to criminalize acts of financing acts of terrorism. The convention also seeks to promote police and judicial co-operation to prevent, investigate and punish the financing of such acts. As of July 2015, the treaty has been ratified by 187 states; in terms of universality, it is therefore one of the most successful anti-terrorism treaties in

history. Article 2.1 defines the crime of terrorist financing as the offense committed by “any person” who “by any means, directly or indirectly, unlawfully and willfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out” an act “intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.”

13. The Nuclear Terrorism Convention (formally, the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism) is a 2005 United Nations treaty designed to criminalize acts of nuclear terrorism and to promote police and judicial cooperation to prevent, investigate and punish those acts. As of September 2016, the convention has 115 signatories and 106 state parties, including the nuclear powers China, France, India, Russia, the United Kingdom, and the United States. The Convention covers a broad range of acts and possible targets, including nuclear power plants and nuclear reactors; covers threats and attempts to commit such crimes or to participate in them, as an accomplice; stipulates that offenders shall be either extradited or prosecuted; encourages States to cooperate in preventing terrorist attacks by sharing information and assisting each other in connection with criminal investigations and extradition proceedings; and, deals with both crisis situations, assisting States to solve the situations and post-crisis situations by rendering nuclear material safe through the International Atomic Energy Agency (IAEA).

Almost all the UN bodies and all its special institutions are involved in a joint mission of fighting terrorism. However, the

main coordinating and mobilizing role belongs, of course, to the Security Council, which bears the main responsibility for the maintenance of international peace and stability.

The Security Council has been engaged in the problem of terrorism since the early 1990s. In that period, it adopted a number of sanctions against states which were suspected in ties with terrorists: Libya in 1992, Sudan in 1996, and Afghanistan (Taliban in 1999 and Al-Qaeda in 2000).

Before 9/11, the Security Council established an influential counter-terrorism body, the 1267 Committee. It was tasked with maintaining sanctions against Taliban (and Al-Qaeda since 2000). Per the Security Council's request, to support the committee's work the Secretary General created the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team. After 9/11, resolution 1373 established the Counter-Terrorism Committee which includes all the members of the Security Council. The resolution calls for all the member states to adopt measures to prevent terrorist activities and to outlaw various forms of terrorist activities. Resolution 1535 (adopted in 2004) established the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate tasked with overseeing the implementation of resolution 1373 and providing technical assistance to the member states. In 2004, resolution 1540 created the 1540 Committee, also including all the Security Council members. The Committee monitors the implementation of resolution 1540 which calls for the prevention of access to the weapons of mass destruction by non-state entities (including terrorist groups).¹

In conclusion, we'd like to return once again to the problem of political and legal means of terrorism prevention. The above-mentioned arsenal of legal norms and institutes of terrorism prevention is a very important component of an effective fight

¹ <http://www.un.org/russian/terrorism/securitycouncil.shtml>

against that phenomenon. Importantly, the fight with terrorism has become universal in the last decade; aside from almost all of the state authorities in the world, civil society institutions and business have also joined this fight. Especially in the last years, serious attention is given to not only the fight with terrorism per se, but also to preventing conditions which potentially lead to the emergence of terrorism. However, it must be stated that, unfortunately, these important efforts by the international community will be in vain if the states don't solve their main problems. Among them, in our opinion, are the following:

- agreeing on a universal definition of international terrorism;
- appointing an international judicial jurisdiction on this crime;
- working out the criteria of necessity and proportionality in the struggle with terrorism as an act of self-defense;
- agreeing on conditions of possible preemptive actions.

Many of these issues can be resolved through the adoption of a comprehensive convention on the fight with international terrorism; such adoption should become a big progressive step towards a safer world order.

TEST QUESTIONS

1. What are some historical examples of terrorism and, specifically, international terrorism?
2. What is the main source of terrorism in the world?
3. Which body of the United Nations is directly responsible for working on measures to counter international terrorism?
4. From an international law standpoint, why is it incorrect to use Article 51 of the UN Charter as the legal basis for retaliation against perpetrators of international terrorism?

Chapter 7

**STRATEGIES OF DEVELOPING
INTERCULTURAL DIALOGUE
IN THE CONTEXT OF STRENGTHENING
NATIONAL SECURITY:
URGENT ISSUES IN THE SOCIAL
AND POLITICAL DOCTRINE OF RUSSIA,
WESTERN EUROPE AND THE USA**

The current situation in the international system can no longer be guided by the “us vs. them” stereotypes or by the idea of survival of the fittest civilization. Given the challenges of globalization, transparency, pervasive interdependence and increasing global migration, such clichéd thinking can inadvertently lead to a world-scale catastrophe. In this regard, there is no doubt that intercultural dialogue should be understood as most urgent for the modern social and political space. The rise of ideas of tolerance to people of other cultures and their values can be traced in almost any traditional religion. Moreover, it forms a part of their ideological core. Religious tolerance and cultural diversity have long been understood as a guarantee of a society’s development.

The main thesis now articulated and propagated almost in every global forum, most importantly at UN institutions, can be formulated as follows: “After the end of the bipolar world order, which had divided the world along ideological lines, dialogue

among cultures and civilizations has indeed become an existential issue for the international community”¹.

Why is it increasingly often becoming the focus of international attention? The cultural diversity has been increasing in the recent decades, most importantly on the European continent as the most developed and well-to-do region. Hence the corresponding increase in the flow of migrants and refugees there. On the other hand, the ever-expanding opportunity of intercultural communication and the development of mass media under globalization give new importance to the problem of preserving cultural identities. This situation not only mandates a closer scrutiny of this problem, but also urges us to find new efficient means and methods of removing the arising contradictions, primarily preventive measures against the conflict within the intercultural connections. The world has changed, and the closedness of domestic policy, together with what is perceived as direct measures to enhance the national security of individual nation states, no longer provide protection from major threats, creating instead only an illusion of security.

***From multiethnic states to a multiethnic Europe:
The White Paper of the Council of Europe***

It has historically come to be that multiethnic states developed in different ways. Basing their development on different foundations and utilizing dissimilar ideas, nations began forming their unified states. However, most of these societies, especially the ones endowed with large territory and troubled with complex border issues, have recognized external security as the

¹ Köchler, Hans. Unity in Diversity: The integrative approach to intercultural relations// UN Chronicle. 2012, vol. 49 issue 3, p7-10. 4p.

single crucial issue in state formation. Dialogue and accord between nations in the name of development and elimination of external threat have come to be viewed as paramount. The same logic is followed now by all nations of Europe who recognize the importance of intercultural dialogue within European states to achieve peace and prosperity. While intercultural dialogue has long been a large item on the agenda of many European institutes, the most conspicuous progress has been reached since 2005, after the Faro Declaration on the Council of Europe's Strategy for Developing Intercultural Dialogue was adopted. It marked the start of realigning positions and approaches to the issue of intercultural dialogue and its constituent elements. As the outcome of this process, the 118th Session of the Committee of Ministers of the Council of Europe (in the foreign affairs configuration) adopted the so-called White Paper on Intercultural Dialogue on May 7, 2008.

This basic European document defines intercultural dialogue as “an open and respectful exchange of views between individuals, groups with different ethnic, cultural, religious and linguistic backgrounds and heritage on the basis of mutual understanding and respect. It operates at all levels – within societies, between the societies of Europe and between Europe and the wider world”¹.

Intercultural dialogue as a multilateral process

Dialogue between cultures proceeds in diverse aspects and reveals itself in many fields of human activity, including educa-

tion, culture, tourism, science, arts, sport, diplomacy, religion, tourism, migration and means of communication. All of these fields are vital for the dialogue and can either bring nations together or separate them, sowing discord and giving rise to future conflicts, as well as inciting hatred in the present times.

I would like to focus first on the most problematic issue within the process of the dialogue, the issue which makes it all the more urgent – that of increasing migration.

The current socioeconomic reality is characterized by marked inequality in global development. Catastrophic disproportions along the North-South and West-East divide lines have become its persistent feature. Several hundred richest families of the West control over half of all global resources and riches, while hundreds of millions in the global South lack means for even a most modest livelihood, run the risk of contracting an infectious disease, and, worst of all, have no prospect of seeing this situation changed. Another pertinent factor here is the aging of highly developed societies. By 2050, an average European would almost be of retirement age. These two mutually exclusive trends have led to an explosion of migration, especially to Western Europe and the USA. Europe does not need factory-floor labor force, yet is not ready to put up with dilution of its cultural identity and of the unique character of its every nation. The state of affairs in Western Europe is markedly different from that in the USA. The latter, like Canada, Australia and New Zealand, is a country which has always had a migrant identity. In such nations, open dialogue on cultural interaction has a certain *raison d'être*, whereas in Europe migration is conditioned by an economic necessity to attract cheap labor from non-European nations, usually from an ex-colony or an otherwise dependent territory. Thus, the UK has India, Pakistan and Bangladesh as its migration sources, France has Algeria,

¹ Throughout the article, the White Paper is cited from the electronic version on the official site of the Council of Europe: White Paper on Intercultural Dialogue «Living Together As Equals in Dignity» <http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/White%20Paper%20final%20EN%20020508.pdf>

Morocco, Senegal, etc.¹ Thus the very approach to multicultural dialogue in America and Europe is different. In Europe, the extreme disproportions and the growth of Islamic population with its objective and rightful claims to have their cultural rights respected threatens the very existence of European cultural identities. On the contrary, America can only benefit from the development of multicultural ties, as they formed the basis of its rise as a multiconfessional and multiethnic nation.

For European nations, the key problem is migrants' respect of the culture and the system of values in their new home. A required precondition, though, is the reciprocal respect and preservation of migrants' cultural identity, as long as they do not contradict the so-called fundamental human rights and laws of their new nation. This particular clause has proved to be the root of all migration-related problems. Herein lies the trouble. There is no magic formula to solve problems and put an end to conflicts². It also has to be mentioned that in the recent years conflict-related topics in the discussion of migration have prevailed.

Experts from Central and Eastern Europe claim that in their societies anti-Moslem feelings have significantly increased after the collapse of communism due to a conscious effort of mass media which imposes on the public the view of Arabs as potential extremists.³ At the same time, no European state wants a fur-

ther growth of Islamic population on its territory. The "Westernization" of Europe, i.e. the process of integrating Central and Eastern Europe into the European Union and NATO, co-opting them to solve common problems by means of Western values and imperatives leads to a more acute interpretation of civilization clash (e.g., between the Christians and Moslems). This issue is as impossible to ignore as anti-Semitism was in the early 20th century.

Another constituent element of intercultural dialogue I would like to make mention of due to its extreme importance is communication. Given that national cultural identities seem to be preserved, English has clearly become the only international vehicle of communication. While learning the language, we are exposed to its culture, primarily to the American version.¹ Whether we accept it or not is an open question, but, as a matter of fact, a number of societies are losing their uniqueness, becoming a part of the dominant culture. Language is more than just a communication tool; it comes tied up with a system of values, ideals and even lifestyles. On the other hand, having a common language unites people, allows them to communicate directly and to exchange knowledge and experience. However, communicative space as a truly important part of intercultural dialogue needs clear regulation, the rules and limits of mutual penetration have to be set in order to preserve linguistic and cultural uniqueness.

People of art, culture, science and sport are important actors of intercultural dialogue, communicating ideas which are common and understandable to all. These dimensions of intercultural communications know no limits, clear national boundaries,

¹ Rauf, Feisel Abdul. Multiculturalisms: Western, Muslim and Future.// *Cross Currents*; Spring2005, Vol. 55 Issue 1, p100-105, 6p.

² John Paul II Pope, Dialogue between cultures for a civilization of love and peace: message of his holiness Pope John Paul II for the celebration of the "World Day of Peace" January 1st, 2001.// *International Journal of Humanities & Peace*; 2001, Vol. 17 Issue 1, p4-8, 5p.

³ Moreno, Leora Fearing the Future: Islamophobia in Central Europe// *New Presence: The Prague Journal of Central European Affairs*; Autumn2010, Vol. 12 Issue 3, p73-80, 8p.

¹ Savignon, Sandra J., Sysoyev, Pavel V. Sociocultural Strategies for a Dialogue of Cultures.// *Modern Language Journal*; Winter2002, Vol. 86 Issue 4, p508-524, 17p.

and belong to mankind as a whole. Thus contacts in these fields must be welcomed in order to neutralize the existing and prevent the potential interethnic and intercultural conflicts.

Intercultural dialogue: theories and practice

European philosophy of global society arose several centuries ago. In their gestation form, the ideas of global society and dialogue within it can be found in the works of Immanuel Kant and his concept of cosmopolitanism. According to Kant, everyone can enjoy their rights without asking permission from others, as states had entered a certain cooperation to enhance trade and interact otherwise.¹ Kant actually places patriotism in the context of an individual's cosmopolitan rights, which forms the so-called "patriotic cosmopolitanism". However, Kant postulates that to build a global society, ideals of the "universal republic" must overcome those of "local" patriotism.²

How could these fundamental views find a practical realization? Under the current conditions of extreme disproportion in social, economic and intellectual development of peoples and nations, this well-justified and well-meant theory makes patriotism and cosmopolitanism clash rather than complement each other. People are seeking better opportunities and use cosmopolitan rhetoric to become patriots of the most advanced nations. Pluralism of ethnic identities has become a cornerstone of patriotism in such multiethnoconfessional societies as the USA, where it is

¹ Immanuel Kant, *The Metaphysics of Morals* [1797], in Immanuel Kant, *Practical Philosophy*, translated and edited by Mary J. Gregor (Cambridge, 1996) 489.

² Axtmann, Roland. COSMOPOLITANISM AND GLOBALITY; Kant, Arendt, and Beck on the Global Condition.// *German Politics & Society*; 10/1/2011, Vol. 29 Issue 3, p20-37, 18p.

based on achievements and victories of the civic nation and not particular ethnicities or cultures.

Without achieving the ideals of true brotherhood and integrity in the intercultural dialogue, there will be no peace and common accord in the new millennium, as Pope John Paul II famously declared in his World Day of Peace message on January 1, 2001.¹ According to the pontiff, at the moment only a few countries of the world have a monopoly over the cultural industry, imposing their ideals on many systems of values across the planet. As a result, thousands risk losing their cultural identities.

At the same time, we have to understand that the existing mechanisms of intercultural dialogue are far from ideal. Moreover, no dialogue is possible with those who reject the very existence of this dialogue by denying the fundamental values of life, dignity and cultural diversity. There can be no dialogue with terrorists and extremists, although this does not mean that a democratic society should stop creating continuous opportunities for such dialogue

There are other, more global, issues in setting the mechanisms of intercultural dialogue to work. According to the Western doctrine, this dialogue is based on the fundamental ideas of democracy, the rule of law and protecting inalienable human rights (3.4.1). "Ethnic, cultural, religious or linguistic affiliations or traditions cannot be invoked to prevent individuals from exercising their human rights or from responsible participating in society" (3.4.1).

¹ John Paul II Pope, *Dialogue between cultures for a civilization of love and peace: message of his holiness Pope John Paul II for the celebration of the "World Day of Peace"* January 1st, 2001.// *International Journal of Humanities & Peace*; 2001, Vol. 17 Issue 1, p4-8, 5p.

In reality, human rights in practice tend to give rise to a conflict between individual interests and these of society or state. An individual is always guided by his/her own interests and needs. It is, however, impossible to doubt that an individual can only develop in league with the whole society, when his/her behavior matches its traditions and moral ideals. What ideals and moral guidelines, then, does the White Paper proclaim?

The basic answer found in the White Paper is that «universal principles, as upheld by the Council of Europe, offered a moral compass». Such an approach surely cannot be consensual. One of the fundamental doctrinal documents of the Russian Orthodox Church – “The Russian Orthodox Church’s Basic Teaching on Human Dignity, Freedom and Rights” (2008), setting forth its approaches to this problem, stipulates the following: “ Human rights cannot be superior to the values of the spiritual world... One’s human rights cannot be set against the values and interests of one’s homeland, community and family. The exercise of human rights should not be used to justify any encroachment on religious holy symbols things, cultural values and the identity of a nation.” “The weakness of the human rights institution lies in the fact that while defending the freedom (αὐτεξουσίον) of choice, it tends to increasingly ignore the moral dimension of life and the freedom from sin (ἐλευθερία). The social system should be guided by both freedoms, harmonizing their exercise in the public sphere.”¹

This position of the Russian Orthodox Church is indirectly supported by many Western scholars. One of the leading theorists of the philosophy of human rights, professor Jurgen Haber-

mas notes a dualistic nature of human rights as a concept: they can be viewed in different contexts from the standpoints of morality or law. He also mentions that the American concept of everyone’s equality before the law often puts non-Western scholars in doubt.¹

The questionability of the «moral compass» clause in the White Paper has been proved by the current discussion on single-sex marriages and homosexual propaganda. At the end of PACE’s summer session 2013, where a resolution has been passed calling on the Council of Europe’s member state to develop legislative mechanisms, introduce educational programs and provide political support to people with homosexual orientation, the Russian Orthodox Church’s representative at the Council of Europe has provided the following telling comment on the situation in Europe: “What we are now witnessing is a civilization-level upheaval. The idea of man based on natural law is being replaced by virtual anthropology. Up to now, the family and marriage law has been based on nature and its laws – but it is going to be placed on a flimsy ground of human opinions and fancies. What next? Legal protection to practitioners of pedophilia, bestiality, polygamy and various mixed-type relationships? But why should they ever become the foundation of society and state policy?”²

This vivid example proves that the moral doctrine found in European “fundamental documents” cannot be accepted and put into practice in many states, and even where it has been adopted, faces a wave of protest.

Another problematic issue of the mechanisms of promoting intercultural dialogue as suggested in the Western doctrine

¹ The Russian Orthodox Church’s Basic Teaching on Human Dignity, Freedom and Rights. June 26, 2008. The Cathedral of Christ the Saviour, Moscow, Russia. <https://mospat.ru/en/documents/dignity-freedom-rights/>

¹ Flynn, Jeffrey. Habermas on Human Rights: Law, Morality, and Intercultural Dialogue.// Social Theory & Practice; July 2003, Vol. 29 Issue 3, p431-457, 27p

² Predstavitel RPTS: Legalizatsiya netraditsionnykh semey – modnaya utopiya 2013-07-05 <http://www.strasbourg-reor.org/?topicid=1053>

is their conventionality. Preserving a cultural identity today to a great extent depends on whether nations, states, separate groups and individuals representing them are truly prepared for open honest dialogue. In other words, dialectical thinking alone, together with the capability to see the world through others' eyes can help set the world free from the impending menace of intercultural and civilizational conflicts.

The Western doctrine also includes highly radical views of the necessity of intercultural dialogue. Some researchers, in particular professor Alan Wolfe, claim that in modern society the issue of intercultural conflicts is much less urgent for an average American than that of conflicts between individuals. It is the elites, including the political ones, who are fueling speculation on intercultural conflicts, whereas ordinary citizens are more inclined towards tolerance and try to stay away from extremist debates.¹

Interfaith dialogue is larger than the intercultural one

Dialogue between religions has been declared a part of the intercultural one. But how important is this part? Obviously, its role is far from mediocre, and furthermore, there is every reason to think it is of crucial importance. Interfaith dialogue has its own peculiarity: without placing axioms and dogmas of one religion above those of the other, this dialogue is founded on principles of kindness and neighborly love, which can be discovered among the tenets of every religion.

¹ James Davison Hunter and Alan Wolfe. *Is There a Culture War? A Dialogue on Values and America Public Life*. Edited with an introduction by E. J. Dionne, Jr., and Michael Cromartie. Comments by Certmde Himmelfarb and Morris P. Fiorina. Washington, D. C: Brookings Institution Press, 2006. 118pp.

Upon completing her visit to Tatarstan, a region of Russia most attentive to the issues of intercultural and interfaith dialogue, the then US Secretary of State Hilary Clinton said that Tatarstan is "a model of peaceful coexistence of people of different religions. We in the US are trying to strengthen the interfaith dialogue. You here do not have it in abstract only, but just what we in America need. We want to set up programs which will teach people to live together".¹

In his turn, Tatarstan's first President Mintimer Shaimiyev in his speech at the session of UNESCO's Executive Board outlined Tatarstan's approach to interfaith dialogue as follows: "An interaction of cultures and their dialogue is the most beneficial foundation for developing interethnic and interfaith relations. It is only within such dialogue that stereotypes can be overcome and mutual enrichment achieved, and a foundation for stopping every conflict can be laid... Tolerance, including its ethnoconfessional type, must be cherished and supported by states".²

Interfaith dialogue has another important feature when viewed as a part of a larger intercultural process. Such an interaction is guided by certain moral values which strengthen the desire to understand and interpret others' positions. Hierarchs of the Roman Catholic Church even claim that the interfaith dialogue is far more important than the intercultural one, as its participants are explicitly driven by God's will.³

¹ A Visit of the US Secretary of State Hillary Clinton to Kazan. Reuters. October 9, 2009.

² The Address of First President of the Republic of Tatarstan M.Sh. Shaimiyev at the 185th session of UNESCO's Executive Board as part of thematic debate on «Intercultural dialogue in the 2010s: revisiting policies within the context of a culture of peace» October 11, 2010. UNESCO Headquarters, Paris, France. <http://shaimiev.tatar.ru/pub/view/10243>

³ Interreligious Dialogue More Than Intercultural.// America. 4/17/2006, Vol. 194 Issue 14, p6-6. 1/6p.

It may perhaps seem surprising, but even such complex and highly important relations as those between China and the USA at the dawn of the 21st century are strengthened by interfaith dialogue.¹

For centuries Western civilizations have been implementing their values and lifestyles around the world, so there is little surprise that many in the Moslem civilization describe the current military operations by the USA and its allies in Afghanistan and Iraq as “crusades”.² The present-day situation in the interfaith component of the intercultural dialogue requires both hearing what people of other faith are saying and trying to understand them and to provide an interpretation of their position.

We find it desirable that interfaith dialogue as the most efficient tool of settling conflicts in intercultural communications should be institutionalized and brought down to practice. A special interfaith forum should be created to discuss the most urgent issues and acute problems of intercultural dialogue. It would be a real step towards improving international humanitarian cooperation and an efficient tool of strengthening global stability and mutual understanding.

Intercultural conflicts (including the ones within America), both in the interfaith and intercivilizational dimension, are played between the orthodox part of the society who are overstocked with Cold War-times stereotypes, and those who take a progressive attitude to the changing realities of the world by both

preserving moral standards and trying to discern and understand others’ positions.

Life in the future centuries will largely depend on mankind’s ability to overcome crises and make certain concessions in the name of common values and ideals. Preserving cultural uniqueness, enhancing real and not illusory mechanisms of intercultural communications will ensure the achievement of peace and global security.

TEST QUESTIONS

1. Intercultural dialogue presents itself in which spheres of social life?
2. Why migration problems are perceived differently in the USA, Canada, and Australia, on one hand, and European countries, on the other hand?
3. Why is language an element of intercultural dialogue?
4. Why American ideas of universal equality are often doubted by researchers, especially the non-Western ones?
5. How do intercultural dialogue and interreligious dialogue correspond from a social process research standpoint?

¹ Froeber, Davis E., Haskins, Sandra S., Wood, Jeff, Haskins, Charles A. American-Chinese Multi-Faith Religious Exchanges: Sino-U.S. Multi-Faith Dialogues Build Bridges to Bilateral Understanding1. *Journal of Church & State*. Jan2010, Vol. 52 Issue 1, p138-154. 17p.

² Woodberry, J. Dudley. Can We Dialogue with Islam?// *Christianity Today*. Feb2007, Vol. 51 Issue 2, p108-109. 2p.

ВВЕДЕНИЕ В КУРС

Проблемы обеспечения национальной безопасности занимают сегодня первостепенное значение в политике любого государства. Для Российского государства внешнеполитическая стратегия национальной безопасности сегодня в приоритете, к сожалению, по некоторым аспектам и с явными диспропорциями по отношению к внутренней политике и экономике¹.

Принципиально важно точное определение степени значимости угроз безопасности и формирование эффективных правовых механизмов их преодоления. В новом тысячелетии мир становится все более взаимозависимым, глобальным стал характер угроз, стоящих перед человечеством. В этой связи единственно верным подходом в обеспечении безопасности является выработка универсальных коллективных стратегий, и в зависимости от того, каким будет место и роль России в данной стратегии, зависит как будущее нашей страны, так и позитивное развитие всей системы норм, принципов и институтов мира и безопасности.

С прекращением существования Советского государства мирно произошло разоружение и смена военной доктрины крупнейшего в истории тоталитарного режима. Новая Россия, провозгласив курс на демократические преобразования и глобальное партнерство в международных отношениях, осталась при этом правопреемником всех обязательств и высокого политико-правового статуса Советского Союза, в первую очередь, статуса постоянного члена Совета Безопас-

ности ООН. Главное, по окончании «холодной войны» мир утратил существовавшую более полувека двуполярную модель миропорядка Восток – Запад, где баланс сил был основой в решении международных проблем.

Однако после распада Советского государства мир не стал более безопасным. Мир столкнулся с новыми, еще более опасными вызовами и угрозами, и, как результат, за основу в международной политике, и в первую очередь в США, на смену концепции сдерживания пришла концепция эффективной обороны. В результате современная история международной (коллективной) безопасности под прикрытием «гуманитарных» целей и борьбы с международным терроризмом получила вопиющие прецеденты вооруженных агрессий с массовым уничтожением мирного населения и оккупацией суверенных государств.

Современные проблемы мира и безопасности решаются сегодня зачастую в порядке, прямо не регламентированном Уставом ООН. В Уставе ООН в качестве исключительной меры безопасности была предусмотрена возможность самообороны без предварительного согласия со стороны Совета Безопасности (ст. 51). На этапе подписания Устава ООН никто и предположить не мог, что именно ст. 51 станет основой будущей модели коллективной безопасности. Практически через несколько лет после подписания Устава ООН появилась система коллективной безопасности, основанная на противостоянии региональных оборонительных союзов. Именно это – корень современных проблем в сфере безопасности, и начало им положило создание НАТО в 1949 г. Более того, по причине невозможности эффективного функционирования Военно-штабного комитета Объединенные Нации были вынуждены «изобретать» правовые формы при осуществлении принудительных мер (от чрезвычайных Во-

¹ Ивашов Л. В Нью-Йорке очень боятся отставки Медведева // Военное обозрение. 2017. 12 авг. – URL: www.topwar.ru

оруженных сил ООН до раздачи мандатов на миротворчество таким организациям, как НАТО). Но в современном мире **безопасность неделима** на «нашу» и «чужую», а создать систему всеобъемлющей безопасности на основе оборонительных альянсов невозможно. Только союз, основанный на глобальном сотрудничестве США и России и институциональном сближении соответствующих региональных альянсов, может быть эффективным гарантом устойчивого мира и процветания всего европейского континента, а возможно, и всего мира¹.

С исчезновением биполярной конфронтации конфликтов не стало меньше, причем увеличилось число именно внутригосударственных конфликтов. Не между суверенными государствами, а внутри национальных территорий стали возникать ситуации, способные вызвать угрозу безопасности, для решения которых недостаточно приемлемых и эффективных механизмов, в том числе и механизмов ООН. В международной политике все больше наметился переход к завуалированным, неявным механизмам применения силы, невоенного воздействия через идеологические, психологические, информационные потоки на государственно-управленческие институты². Чрезвычайно болезненным вопросом развития является угрожающая диспропорция между Севером и Югом. Миллиарды населения южных стран живут в нищете, подвержены высокому риску инфекционных заболеваний, не имеют необходимых для нормальной жизни средств и условий, и, напротив, несколько сотен представителей

западных цивилизаций управляют практически всей мировой экономикой. В XXI в. с развитием агрессивной военной политики США все больше стал заметен назревающий цивилизационный разлом между христианской (евро-атлантической) и мусульманской (азиатской) цивилизациями.

Глобализация, информационная открытость, повышение качества жизни, с одной стороны, и вызовы экстремизма, религиозного фундаментализма, трансграничной оргпреступности и наркоторговли – с другой, неизбежно требуют качественного осмысления и определения точных, выверенных стратегий как национального развития, так и формирования устойчивого миропорядка, основанного, прежде всего, на принципах и нормах международного права, равном доступе всех суверенных государств к решению проблем мира и безопасности, уважении прав конкретного человека как высшей ценности и конечной цели функционирования всей правовой системы.

¹ Рогозин Д. Ястребы мира: дневник русского посла. – М.: Альпина нон-фикшн, 2010. 441 с.

² См. подробно: Национальная идея России: в 6 т. – М.: Научный эксперт, 2012. Т. III. 704 с.

Тема 1

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В РАЗВИТИИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Лекция 1

Понятия и принципы обеспечения национальной, коллективной (международной), государственной, общественной безопасности

Вся история человечества – это в значительной степени история войн. Долгие столетия война была основным средством разрешения международных конфликтов, способом создания, укрепления одних и уничтожения других государств. Миллионы невинных страдали от агрессивной политики своих правителей. Тем не менее мир, терпимость друг к другу, сотрудничество и взаимопомощь были нравственной основой всех традиционных конфессий, которые и сегодня призывают многих одуматься и всерьез озаботиться проблемой мира. Человечеству нужно было пройти долгие тысячелетия для осознания того, что война должна быть объявлена вне закона. Принято считать, что на рубеже XIX и XX вв. произошел раздел между правом войны и правом мира. Большая заслуга в этом принадлежит российским юристам, в первую очередь профессору Санкт-Петербургского университета Ф.Ф. Мартенсу, который был одним из организаторов «Гаагских конференций мира»

в 1899 и 1907 гг. Серьезным шагом на пути создания условий для всеобщего мира был Пакт Бриана–Келлога 1928 г., запретивший войну как средство национальной политики. Безусловный вклад в развитие идей мира принадлежит Лиги Наций. Однако международное право и универсальные институты международного сотрудничества на том этапе развития не смогли противостоять нацизму, в результате человеческая история получила одну из самых жестоких и кровопролитных войн.

С появлением ООН впервые международное право стало иметь в своем арсенале не только запрет на ведение агрессивной войны, но и действенный механизм принуждения возможного агрессора к миру и многие другие средства мирного разрешения международных споров. Именно этим созданный после Второй мировой войны миропорядок отличается от довоенного. Всю мировую историю государства обеспечивали свою безопасность самостоятельно либо в рамках оборонительных союзов. Организация Объединенных Наций была создана для принципиально другой задачи – обеспечить мир и безопасность на коллективной универсальной основе. При том, что Устав ООН определил пяти великим державам особый статус – постоянных членов Совета Безопасности ООН – с возложением на них главной ответственности за международный мир и безопасность, Объединенные Нации признали, что безопасность неделима, механизмы, ее обеспечивающие, должны иметь универсальный характер и должны быть созданы на равной основе как для больших, так и для малых государств. До сегодняшнего дня эти подходы находят свое отражение не только на универсальном уровне, но и в национальной правовой системе. В докладе Группы высокого уровня по вызовам, угрозам и переменам был сделан следующий вывод:

«Ни одно государство не может опираться только на свои силы. Коллективные стратегии, коллективные учреждения и чувство коллективной ответственности совершенно необходимы»¹. Данный тезис был неоднократно подтвержден в документах ООН, в частности в докладе Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека», в котором записано: «В сегодняшнем мире ни одно государство, каким бы могущественным оно ни было, не может защитить себя самостоятельно. Мы можем и должны действовать сообща»². В соответствии с этим подходом обеспечение безопасности нашего государства, равно как и любого другого, возможно только в рамках коллективной стратегии глобального масштаба.

Для определения сути существующих коллективных международно-правовых механизмов обеспечения безопасности, стратегических позиций России в данной сфере необходима четкая актуализация содержания самого понятия «безопасность», принципов, видов и актуальных угроз.

Понятие национальной и коллективной безопасности

В классическом понимании под безопасностью принято считать состояние защищенности от опасностей внутреннего и внешнего характера. Как правило, защищенность рассматривается в динамике позитивных изменений, при

¹ Доклад Группы высокого уровня по вызовам, угрозам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность». A/59/565. С. 12. URL: www.un.org/secureworld

² Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека», 2005. URL: http://www.un.org/russian/largefreedom/a59_2005.pdf

которых обеспечивается устойчивое позитивное развитие общества и государства. Под национальными интересами понимается «совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства».

Рядом исследователей безопасность рассматривается и как «определенная система гарантий территориальной целостности, суверенитета и всех других национальных интересов – гарантий, основывающихся на силовых средствах политики»¹. Подобный подход, как представляется, существенно сужает инструментарий регулирования. Обеспечить безопасность в современном мире исключительно силовыми средствами невозможно, это крайне неэффективная стратегия. Кроме военной безопасности, необходимо обеспечивать безопасность экономическую, социальную, экологическую и др. При этом состояние безопасности обеспечивается не только защитой от угроз, но и их нейтрализацией за счет механизмов мирного сотрудничества и взаимодействия в самых различных сферах государственной деятельности, жизни гражданского общества.

Что касается соотношения понятий национальной и коллективной безопасности, в доктрине принято их рассматривать в диалектической взаимосвязи. Так, профессор С.А. Егоров считает, что «в современных условиях под национальной безопасностью уже недостаточно понимать лишь физическую и морально-политическую способность государства защищать себя от внешних источников угрозы своему существованию, поскольку обеспечение национальной безопасности оказалось в диалектической взаимосвязи

¹ Золотарев В.А. Военная безопасность государства Российского. М.: Куликово поле, 2001. С. 474–478.

с международной безопасностью, с поддержанием и упрочением всеобщего мира»¹.

В отличие от *групповой* безопасности (которая базируется на соответствующих договорах о взаимопомощи между отдельными государствами), в основе которой, так же как и в индивидуальной, лежат интересы отдельного государства, «система коллективной безопасности обеспечивает индивидуальные интересы через призму общего субъективного интереса всего мирового сообщества»².

В современной доктрине зачастую понятия «международная и коллективная безопасность», или «индивидуальная и национальная безопасность», считаются синонимами, хотя это не совсем точно. Так, национальная безопасность РФ обеспечивается не только средствами индивидуальной безопасности (т.е. реализуемой самим государством самостоятельно), но и коллективными усилиями на основе соответствующих международных соглашений (в рамках ООН, ОДКБ и др.). Поэтому в определенном смысле национальная безопасность может быть как коллективная, так и индивидуальная. Так и международная безопасность, т.е. безопасность всего мира, различными авторами рассматривается как через коллективные усилия, так и через простую совокупность самостоятельных действий государств, согласующихся с общепринятыми принципами и нормами международного права. В целях недопустимости смешения понятий и уточнения их взаимосвязей предложена схематичная классификация видов безопасности (рис. 1).

¹ Международное право: учебник / отв. ред. А.А. Ковалев, С.В. Черненко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2008. С. 752.

² Скакунов Э.И. Система международно-правовых гарантий безопасности государств: дис. ... д-ра юр. наук. М.: ДА МИД СССР, 1984. С. 247.

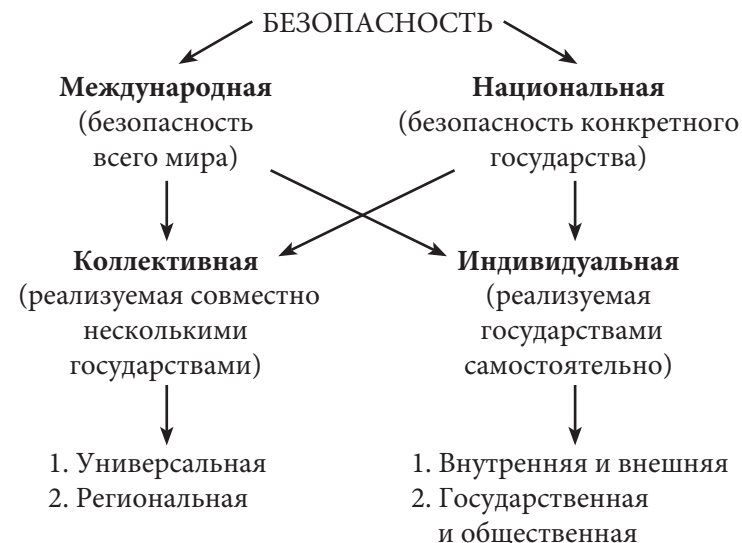


Рис. 1. Схема классификации видов безопасности

Так же как система коллективной безопасности, состоящая из универсального и регионального компонентов, система индивидуальной безопасности государства имеет в качестве составных элементов внутреннюю и внешнюю, государственную и общественную безопасность.

Впервые термин «национальная безопасность» (который фактически означал безопасность государственную) был использован в 1904 г. в послании президента Т. Рузвельта Конгрессу США. В данном термине интересы государства и нации едины, тем самым доктрина безопасности автоматически легитимизируется, так как в ее основе лежит национальный, общественный интерес. В западной доктрине вообще интересы безопасности, национальные интересы, фундаментальные западные ценности являются почти тождественными понятиями.

С появлением понятия *национальная безопасность* понятия *государственная* и *общественная безопасность* практически нивелировались. При таком подходе (т.е. фактически через замену этих понятий) национальный интерес стал, по сути, вбирать в себя и общественный, и государственный, фактически становясь над ними определяющим. Более того, по мнению некоторых авторов, и это оправданная позиция, «говоря о национальном интересе как интересе по преимуществу государственном, мы подчеркиваем, прежде всего, его общественную «общенациональную», а не правительственную сущность»¹. Интеграционный подход раскрывается и в самом понятии национального интереса: «Национальный интерес – это субъективное осознание основных, жизненно важных потребностей страны»². При этом основной национальный интерес России – обеспечение ее безопасности.

И.И. Лукашук таким образом дает определение интересу: «Интерес представляет собой осознанную объективную потребность субъекта и является побудительным мотивом его деятельности»³. При этом он пишет: «Ошибки при определении интересов и их соотношения способны привести к катастрофическим для государства последствиям. Весьма показательна в этом плане судьба СССР. Были нарушены основные принципы определения национальных интересов. Политика не отражала интересов общества. Неправильно были определены приоритеты интересов. Социальные инте-

рессы были подчинены военным целям. Наконец, интересы не учитывали реальных международных условий и, соответственно, ставились нереальные задачи»¹.

Сегодня термин «*государственная безопасность*» (следовательно, и термин «*государственный интерес*») размыт во многом из-за негативного отношения к советскому периоду, где именно карательная функция органов государственной безопасности играла ведущую роль в рассмотренной триаде. Вообще же в отечественной доктрине принято считать, что государственный интерес проявляет себя только в международном праве. Объясняется это тем, что «единственной задачей правового государства является защита частных и публичных интересов»².

Общественная безопасность как в советской доктрине, так и по сегодняшний день в основном рассматривается через функции административных структур, ее обеспечивающих (полиция общественной безопасности МВД, в частности), что является прямым отголоском административно-командной системы, не имеющем в качестве ключевого элемента общественной активности институты гражданского общества.

При рассмотрении триады – национальная, государственная и общественная безопасность – и определении их взаимосвязи необходимо понимание того, что в основе каждого из них стоит безопасность конкретного человека. И это главное достижение и императив современного миропорядка и самого международного права. Достаточно вспомнить принцип римского права: *Nominum causa omne jus gentium constitutum est* (Все международное право создано для блага

¹ Прохоренко И.Л. Национальный интерес во внешней политике государства (опыт современной Испании). М., 1995. С. 122.

² Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / под ред. А.В. Опалева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С. 15.

³ Лукашук И.И. Глобализация, государство, право. XXI век. М.: Спарк, 2000. С. 70.

¹ Лукашук И.И. Глобализация, государство, право. XXI век. М.: Спарк, 2000. С. 71.

² Заводская Л.И. Механизм реализации права. М., 1992. С. 39–40.

человека). Это и должно отличать истинное демократическое государство от авторитарного, т.е. в основе интересов страны, концепций ее внешней политики и безопасности (как коллективной, так и национальной) лежат не интересы и приоритеты государственно-властных институтов, а законные права и свободы человека как высшая ценность.

Основные принципы обеспечения безопасности

Правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности, так же как и в любой другой сфере, базируется на определенных ключевых, основополагающих идеях, ценностных ориентирах. Такие базовые идеи принято в доктрине называть принципами. Целесообразно будет выделить две группы принципов: внутригосударственные (реализация которых связана, прежде всего, с деятельностью определенных властных институтов внутри конкретного государства и учитывающих определенную внутригосударственную специфику) и международные [универсальные для всех государств, регулирующие поле взаимодействия государств по созданию единой системы общей (всеобъемлющей) безопасности].

Внутригосударственные принципы, если мы рассматриваем Российскую Федерацию, четко определены Законом РФ «О безопасности»¹ и сформулированы следующим образом:

«Основными принципами обеспечения безопасности являются:

- 1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности».

3) системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;

4) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;

5) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности».

Международные принципы как основные ключевые идеи находят свое отражение в международно-правовых источниках. В зависимости от значения данных источников, их юридической силы, принципы можно разделить на две подгруппы: *императивные принципы* международного права в системе обеспечения коллективной безопасности и *специальные принципы* коллективной безопасности.

Императивные принципы международного права в системе обеспечения коллективной безопасности

Отрасль права международной безопасности как системообразующая отрасль международного права основана на соответствующих базовых или, как это принято в доктрине, основных, общепризнанных принципах международного права. Прежде всего, это принципы, непосредственно закрепленные в Уставе ООН: принцип суверенного равенства государств; неприменения силы или угрозы силой; мирного разрешения международных споров; территориальной це-

лостности и неприкосновенности государства; равноправия и самоопределения народов; невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства; добросовестного соблюдения взятых на себя международных обязательств и сотрудничества. В последующем в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами 1970 г. и в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. подробно раскрывается содержание указанных принципов, а также появляются новые принципы, среди которых – уважение прав человека и нерушимость границ, последний является некой трансформацией принципа территориальной целостности. Все указанные принципы имеют системообразующее значение и должны в соответствии с идеологией Устава ООН рассматриваться во взаимосвязи. Применимость всех указанных принципов непосредственно в системе обеспечения коллективной безопасности не вызывает никакого сомнения. По существу, императивные принципы являются той юридической основой, на которой формируются нормы, институты и вся система международной (коллективной) безопасности. По мнению профессора С.В. Черниченко, «опыт Второй мировой войны показал, что поддержание мира и безопасности необходимо для нормального существования всего человечества. С этим было согласно все мировое сообщество. Соблюдение принципов Устава было неременным условием достижения указанной цели»¹.

Специальные принципы коллективной безопасности

Помимо основных императивных принципов международного права можно выделить и специальные, отраслевые

принципы, присущие праву международной безопасности. Нужно, однако, отметить, что все они находятся в разной стадии формирования и закрепления в международном праве. Ряд исследователей считают их либо нормами обычного международного права, либо международно-правовыми обязательствами. Н.Ю. Ильин, например, в своей работе «Россия и концепции международной безопасности» вообще считает, что «эти принципы нереальны, поэтому мировое сообщество их рассматривать не стало, а жизнь их вообще оторинула»¹. Тем не менее будем условно их рассматривать как формирующиеся правовые *принципы международной (коллективной) безопасности*.

Принцип неделимости международного мира и безопасности. Хотя этот принцип и не нашел своего отражения в Уставе ООН, его существование продиктовано духом Устава, его актуальность постоянно подтверждается развитием интеграционных и глобальных процессов в мире. Данный принцип встречается в ряде международно-правовых документов, в том числе на региональном уровне. Так, в Основопологающем акте о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора (Париж, 27 мая 1997 г.) в ст. 1 стороны определили: «Исходя из принципа неделимости безопасности всех государств Евро-Атлантического сообщества, Россия и НАТО будут совместно работать с тем, чтобы внести вклад в создание в Европе об-

¹ Ильин Н.Ю. Россия и концепции международной безопасности // Россия и международные режимы безопасности: сб. работ участников проекта «Российская политическая культура и международное право». М.: Московский общественный научный фонд, 1998. С. 78.

щей и всеобъемлющей безопасности...». Данный принцип широко представлен как в зарубежной, так и в отечественной доктрине международного права. В свое время Г.И. Тункин писал: «Мир неделим, и вооруженное нападение одного государства на другое, независимо от того, идет ли речь о больших или малых государствах, является нарушением мира, в поддержании которого заинтересованы все государства»¹. Действенность данного принципа многократно подтверждается практикой. Стоит вспомнить трагические события 13 ноября 2015 г., произошедшие в Париже, затронули ли они только Францию. Нет, конечно – это трагедия для всех, нельзя оградиться от этого и чувствовать себя в безопасности. Гражданские войны, смены режимов в Ливии, Сирии, Египте, других странах – беда ли это только соответствующих регионов. Нет, конечно, подтверждением тому фактически гуманитарная катастрофа с потоком беженцев, захлестнувшая сегодня Европу. Мир сегодня слишком взаимозависим и неделим, и безопасность, соответственно, неделима.

Принцип разоружения. По мнению ряда авторов, «принцип разоружения в современном международном праве проходит стадию конвенционного становления и конкретизации. Пока он сводится в основном к обязанности государств добиваться разоружения путем заключения международных соглашений, а также имплементировать нормы, содержащиеся в уже заключенных соглашениях»². Начало своего формального закрепления этот принцип берет в Декларации ООН о принципах международного права,

касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами 1970 г., в которой записано: «Все государства должны добросовестно вести переговоры с целью скорейшего заключения универсального договора о всеобщем и полном разоружении под эффективным международным контролем». В рамках ООН на протяжении многих лет функционируют Конференция по разоружению, Первый комитет Генеральной Ассамблеи ООН и Комиссия ООН по разоружению. Ст. 11 Устава ООН наделяет Генеральную Ассамблею ООН правом «рассматривать общие принципы сотрудничества в деле международного мира и безопасности, в том числе принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений, и давать в отношении этих принципов рекомендации членам Организации или Совету Безопасности, или членам Организации и Совету Безопасности». Гонка вооружений также рассматривается Уставом ООН как противоречащая самой цели учреждения ООН – избавление грядущих поколений от бедствий войны. Г.И. Тункин в отношении этого принципа пишет: «Гонка вооружений, неизбежно ведущая к обострению международной обстановки, противоречит принципу мирного сосуществования государств, заложенному в Уставе ООН и являющемуся общепризнанным принципом международного права»¹, однако и он признает, что «вряд ли верно было бы утверждать, что уже полностью сформировался общепризнанный принцип разоружения»². Практически такой же позиции придерживался И.И. Лукашук, по мнению которого, «если такой принцип и существует, то он представляет собой принцип-идею, а не норму позитивного права. Обязательства государств в

¹ Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Международные отношения, 1970. С.181.

² Базилевский Б.Н. Международно-правовые аспекты региональной безопасности: дис. ... д-ра юр. наук. М.: ДА МИД СССР, 1983. С. 80.

¹ Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. С. 64.

² Там же. С. 65.

этой области сформулированы в принципе неприменения силы»¹. Принцип разоружения корректнее было бы назвать принципом международных отношений, чем международного права. Идеалом реализации данного принципа является сведение всех военных потенциалов государств мира до уровня, необходимого для самообороны, что, в сущности, отвечает изложенной в Уставе ООН идеологии отказа от ведения агрессивных войн.

Принцип равной и одинаковой безопасности. Данный принцип представляет собой перенос принципа суверенного равенства государств в сферу международной безопасности. В реальной жизни провозглашенное равенство всех государств не является абсолютным. При равенстве в правах государства не могут быть уравнены, в первую очередь в возможностях, например, такие государства, как США и Лаос, Россия и Люксембург. Однако режим международной безопасности не может основываться на преимуществах более сильного, хотя именно этого часто пытаются добиться некоторые наиболее сильные государства. Фактическое неравенство государств в ресурсах обеспечения индивидуальной безопасности компенсируется организацией ими групповых систем безопасности, сокращающих разрыв между их правом на равную безопасность и способностью реализации этого права². Институционально это реализуется через всю систему ООН, в рамках которой любые государства рав-

ны в возможностях и им предоставлены равные гарантии безопасности. Государства также реализуют данный принцип через систему договоров о взаимопомощи и различные региональные организации безопасности и коллективной обороны, где любая угроза национальной безопасности для любого из членов является общей угрозой. Данный принцип в доктрине часто представляется и как совокупность таких принципов, как *принцип взаимного обеспечения безопасности* (отказ от односторонних преимуществ, взаимные равные обязательства) и *принцип одинаковой безопасности* (стратегическое равновесие)¹.

Принцип ненанесения ущерба безопасности других государств, предполагающий учет интересов и достижение согласия в вопросах безопасности на основе консенсуса. Еще в XVIII в. Иммануил Кант писал, что именно главенство «правового принципа» служит источником запрета на применение силы в столкновении интересов народов². К сожалению, современный мир еще очень далек от истинного понимания необходимости реализации в международных отношениях данного принципа.

Принцип запрещения пропаганды войны вытекает по сути из принципа запрещения агрессивной войны и выделяется рядом авторов как относительно самостоятельный принцип¹. В отношении данного принципа Специальный

¹ Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учебник для студентов юр. факультетов и вузов; Рос. акад. наук; Ин-т государства и права; Акад. правовой ун-т. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 307. (Сер. Библиотека студента).

² Скакунов Э.И. Система международно-правовых гарантий безопасности государств: дис. ... д-ра юр. наук. М.: ДА МИД СССР. 1984. С. 234.

¹ Международное публичное право: учебник / Ануфриева Л.П., Бекашев Д.К., Бекашев К.А. [и др.]; отв. ред. К.А. Бекашев. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2005. С. 390.

² Кант И. Метафизика нравов. Метафизические начала учения о праве: в 6 т. // Собрание сочинений. М., 1965. Т. 4, ч. 1. С. 279.

комитет по принципам международного права сделал согласованный вывод, что «в соответствии с целями и принципами Организации Объединенных Наций государства должны воздержаться от пропаганды агрессивных войн»².

Актуальным для рассмотрения с точки зрения международной безопасности является проблема соотношения принципов международного права. В принятой Генеральной Ассамблее ООН 24 октября 1970 г. Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, четко указано, что «при толковании и применении изложенные выше принципы являются взаимосвязанными, и каждый принцип должен рассматриваться в контексте всех других принципов»³. Несмотря на то что декларации, принятые ГА ООН, носят лишь рекомендательный характер, авторитет данного положения не вызывает сомнения, так как Декларация была принята при абсолютном согласии всех членов ООН, она без голосования и без каких-либо разночтений применяется в дипломатической практике уже почти сорок лет. Тем не менее именно вопрос соотношения, взаимосвязи принципов международного права становится все острее, именно с точки зрения международной безопасности. На стыке двух принципов неприменения силы и угрозы силой, уважения территориальной целостности и суверенитета государств, с одной стороны, и уважения прав и свобод чело-

века, с другой – возникла теория возможных «гуманитарных интервенций», реализация которой на практике привела к акции НАТО в Югославии в 1999 г., в Ираке с 2003 г. и по настоящее время, в Ливии, Сирии и многих других странах. А соотношение принципов территориальной целостности и права наций на самоопределение в последнее время из-за прецедентов с провозглашением независимости Косово, Южной Осетии и Абхазии, вхождения Крыма в состав России стала одной из самых обсуждаемых тем не только в науке международного права, но и в самых разных кругах современного общества.

В первую очередь, нужно отметить, что появление в Уставе принципа равноправия и самоопределения народов нисколько не противоречило принципу территориальной целостности и во все последующие годы рассматривалось как правовая основа процесса деколонизации. Более того, данный принцип означает, главным образом, правовую возможность самоидентификации отдельного народа в рамках существующих государственно-властных институтов. Для того чтобы реализовать данное право, субъект (народ) должен обладать рядом критериев. В доктрине обычно выделяют следующие критерии: проживание на одной территории, экономическая и социальная целостность, наличие определенных элементов общей культуры¹. Конечно, теоретически право на самоопределение может быть реализовано вплоть до отделения. Именно в этом случае и возникает конфликт с точки зрения толкования принципов и, как следствие, может произойти подрыв обстановки мира и безопасности в целых регионах мира. С правовой

¹ Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. С. 70.

² Доклад специального комитета по принципам международного права: док. А/7326. П. 111. Нью-Йорк, 1968.

³ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций // Организация Объединенных Наций: сб. документов. М., 1981. С. 459–469.

¹ Черниченко С.В. Содержание принципа самоопределения народов (современная интерпретация). М., 1999. С. 16.

точки зрения ситуация с отделением представлена в нормах международного права следующим образом. В Декларации ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами 1970 г., четко определено: «...Всякая попытка, направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны, несовместима с целями и принципами Устава ООН»¹. Однако при это должен быть соблюден ряд условий. Так, при раскрытии содержания принципа равноправия и самоопределения народов в Декларации отдельно отмечено: «Ничто в вышеприведенных абзацах не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частичному, или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов, как этот принцип изложен выше, и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания и цвета кожи»². Все это означает, что отделение претендующего народа от существующего государства, если в нем этому народу предоставлены все условия для самоопределения (представительство в институтах власти и управления, свободный выбор формы внутригосударственной

¹ Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г. // Международное право в документах. М., 1982. С. 18–20.

² Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций // Организация Объединенных Наций: сб. документов. М., 1981. С. 459–469.

самоорганизации и др.), неправомерно. Но в то же время, если государство действительно нарушает эти условия, а при этом, возможно, нарушает еще и другие принципы международного права – неприменения силы, мирного разрешения международных споров, устраивает геноцид в отношении отдельных этнических групп (как это было в Грузии начиная с 1991 г. вплоть до августа 2008 г., в Украине особенно после так называемого евромайдана 2013 г.) – указанная запретительная норма Декларации ООН 1970 г. перестает действовать в отношении этого народа, и теоретически он имеет право на самоопределение вплоть до отделения. Подобный подход находит свое отражение в доктрине. По мнению профессора С.В. Черниченко, «вопрос об отделении может быть поставлен только тогда, когда соответствующему народу государство не предоставляет возможности для участия в управлении этим государством, когда государство не соблюдает принцип равноправия и самоопределения народов»¹.

Есть также определенные сложности в толковании принципа невмешательства во внутренние дела государства. Как в отечественной, так и зарубежной доктрине встречаются суждения, что «отсутствие в Уставе ООН нормативного закрепления критериев того, что следует считать внутренними делами государства и что составляет вмешательство в эти дела обуславливает довольно широкое социально-политическое пространство для действий ООН в каждом конкретном случае»².

¹ Черниченко С.В. Содержание принципа самоопределения народов (современная интерпретация). М., 1999. С. 24.

² Бекмурзаев Б.А. Внутригосударственные вооруженные конфликты и международное положение: дис. ... канд. юр. наук. М.: ДА МИД РФ, 1994. С. 106.

Нужно отметить, что отсутствие четкого общепринятого толкования принципов, особенно в их соотношении, продолжает приводить к серьезным кризисным ситуациям. По мнению многих авторов, в том числе иностранных исследователей, отсутствие четкого соотношения данных принципов – залог кризисных моментов в целом всей системы обеспечения международного мира и безопасности под эгидой ООН¹. В этой связи не раз выдвигались инициативы о кодификации принципов международного права. Остается надеяться на то, что рано или поздно это произойдет, так как эта проблема, без сомнения, является краеугольным камнем дальнейшего позитивного развития всего международного права.

Лекция 2

Современная система национальной и коллективной (межгосударственной) безопасности

При понимании под безопасностью определенного состояния общественных отношений, система обеспечения безопасности как на национальном, так и на межгосударственном уровне – явление гораздо более широкое, чем простая совокупность общественных отношений. Политико-правовую систему обеспечения безопасности целесообразно рассматривать через взаимосвязанную совокупность следующих элементов:

– принципы обеспечения национальной безопасности;

– правовые режимы (основные направления деятельности) в сфере безопасности;

– институты национальной безопасности.

Принципы обеспечения безопасности как во внутригосударственной сфере, так и в межгосударственных отношениях детально были рассмотрены в предыдущей теме, поэтому основное внимание уделим рассмотрению основных направлений и институтов обеспечения безопасности.

Прежде всего, основные направления деятельности по обеспечению безопасности отражены в ФЗ «О безопасности» и включают в себя следующие:

1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;

2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;

3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;

4) разработку и применение комплекса оперативных и долгосрочных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;

5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

6) разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;

7) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;

8) координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти

¹ Husain A. The United States and the Failure of UN Collective Security // American Journal of International law. 2007. Vol. 101, № 5. С. 581–599.

субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;

9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;

10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;

11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Среди институтов, осуществляющих деятельность в сфере национальной безопасности, прежде всего, высшие органы государственной власти: Президент, Правительство, палаты Федерального Собрания. При этом нужно отметить, что в субъектах Федерации данная деятельность тоже осуществляется, но исключительно в рамках правовых, стратегических установок, выработанных на федеральном уровне, так как в соответствии со ст. 71 Конституции РФ данная сфера входит в состав исключительной компетенции федерального центра. Наиболее важные, стратегические вопросы в сфере обеспечения национальной безопасности, безусловно, входят в компетенцию Главы государства. Так, в соответствии с Конституцией и ФЗ «О безопасности» **Президент Российской Федерации:**

1) определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности;

2) утверждает стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности;

3) формирует и возглавляет Совет Безопасности;

4) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет;

5) в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, осуществляет полномочия в области обеспечения режима чрезвычайного положения;

6) принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации:

а) решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

б) меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму;

7) решает в соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с обеспечением защиты:

а) информации и государственной тайны;

б) населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

8) осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, конституционными и федеральными законами.

Помимо реализации базовых функций в сфере обеспечения национальной безопасности высшими органами государственной власти с конца 90-х гг. было принято решение о создании специального института государственной власти и управления – Совета Безопасности РФ. Данный орган призван систематизировать, упорядочить работу в сфере национальной безопасности, координировать деятельность различных задействованных структур. Прежде всего, Совет создан как «президентская» структура, которую формирует и возглавляет лично Президент Российской Федерации. Основной целью деятельности Совета является подготовка

решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности. Решения Совета Безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами.

В соответствии со ст. 14 ФЗ «О безопасности» основными задачами Совета Безопасности являются:

1) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности;

2) формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией;

3) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;

4) подготовка предложений Президенту Российской Федерации:

а) о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий;

б) о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

в) о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения;

5) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых

Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения безопасности;

б) оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

В сфере межгосударственных отношений система обеспечения коллективной безопасности точно копирует внутринациональную и состоит из следующих элементов:

– общепризнанных принципов и норм международного права;

– политико-правовых режимов обеспечения безопасности;

– институциональных механизмов (институтов) коллективной безопасности.

В свою очередь среди **политико-правовых режимов** как элементов системы коллективной безопасности можно выделить:

– режим мирного разрешения международных споров (переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство, обращение к региональным органам, соглашения или иные мирные средства);

– режим поддержания, а равно восстановления международного мира и безопасности, не связанный с использованием вооруженных сил (полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио и других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений);

– режим принуждения к миру с использованием вооруженных сил (совокупность действий и мер воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания и/или восстановления международного мира и безопасности, в их числе демонстрация,

блокада и другие операции воздушных, морских и сухопутных сил членов ООН);

– режим разоружения, сокращения и ограничения вооружений (режим нераспространения ядерного оружия, создания безъядерных зон, режим запрета разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и их уничтожения, и многие другие);

– режим международного контроля;

– меры по укреплению доверия.

При этом сами **институциональные механизмы** коллективной безопасности, т.е. непосредственно организационные формы, через которые реализуются вышеуказанные режимы, образуют самостоятельную систему, в которую как элементы входят три организационные формы коллективной безопасности:

– универсальная [основные органы ООН (Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея, Международный суд, Секретариат), вспомогательные органы (Комиссия международного права, ПРООН, ЮНКТАД и др.), специализированные учреждения ООН, а также международные организации, приобретающие в силу большого количества членов характер универсальности (такие как МАГАТЭ, которое реализует режим международного контроля над обязательствами 187 государств)];

– региональные соглашения организаций (созданных и функционирующих в соответствии с гл. VIII Устава ООН (Европейский союз, ОБСЕ, СНГ и ряд других);

– соглашения о коллективной обороне [созданные в соответствии со ст. 51 Устава ООН: Договор Рио-де-Жанейро (1948), Вашингтонский договор о создании НАТО (1949), Договор АНЗЮС (1952), Договор о коллективной

безопасности Лиги арабских государств (1952), Договор СЕАТО (1955), Договор о коллективной безопасности 1992 г., преобразованный в 2002 г. в ОДКБ, и многие другие].

В свете современного развития указанных институциональных механизмов обеспечения международной безопасности наиболее остро сегодня стоят проблемы реформирования и повышения эффективности ООН, особенно Совета Безопасности ООН как главного международного органа, ответственного за обеспечение мира и безопасности, за которым необходимо сохранение функций контроля и руководства при осуществлении операций по поддержанию мира, в первую очередь, связанных с использованием вооруженных сил. Несмотря на то что Устав ООН приветствует вовлеченность региональных структур в решение проблем безопасности, на практике такие оборонительные союзы, как НАТО, фактически присваивают себе статус и возможности ООН, чем полностью подрывают авторитет и нормальное функционирование всей системы международной безопасности, что, в свою очередь, приводит к многочисленным нарушениям норм и принципов международного права.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем заключается историческое значение Гаагских конференций мира 1899 г. и 1907 г.?

2. В чем отличие между императивными принципами международного права и специальными принципами международной безопасности?

3. Каковы примеры и возможные коллизии, возникающие при соотношении принципов международного права в вопросах национальной безопасности государств?

4. Какие можно выделить институциональные механизмы обеспечения системы коллективной безопасности?

Тема 2

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ КОНЦЕПЦИИ И ДОКТРИНЫ

Идеология обеспечения национальных интересов России с учетом ее геостратегического положения. Современные политико-правовые аспекты обеспечения национальной безопасности: стратегия национальной безопасности РФ

На сегодняшний день практически каждая страна мира разрабатывает и активно реализует собственную концепцию национальной безопасности. Многие из них похожи, но, безусловно, каждая имеет свою национальную специфику. Подобная национальная специфика обусловлена многочисленными факторами: географическим положением, уровнем социально-экономического развития страны, степенью зависимости национальной экономики, поведением государств-соседей, наличием неразрешенных конфликтов и многое другое.

Прежде всего, нужно отметить, что сотни самых различных исследований за последние, как минимум, двести лет проведены как в отечественной, так и в зарубежной науке на тему о том, какое место занимает Россия в мире, каков ее путь и предназначение. Такой противоречивой и трагичной истории не имеет, пожалуй, ни одна страна мира, кроме России. Уникальное расположение, обеспечивающее связь

Европы и Азии, самая большая в мире территория, богатая природными ресурсами, великая культура, самобытный менталитет – все это, несомненно, определяет особый статус и роль России в мировой истории. Особой была всегда роль нашей страны в вопросах международной безопасности. И почти всегда, даже в самые сложные годы, наше государство строило свою безопасность на коллективной основе. Однако до сегодняшнего времени нет единого подхода к стратегии России в обеспечении собственной безопасности. Нет однозначного видения ни у населения, ни у политиков, ни у исследователей: кто мы, какие наши стратегические интересы и угрозы, кто наши главные союзники в мире.

Характерный взгляд на Россию со стороны представляет собой отчет об истоках советского поведения, так называемая «Длинная телеграмма» (Long Telegram), составленная поверенным в делах США в СССР Джоном Кеннаном, отправленная из России 22 февраля 1946 г. государственному секретарю США. Он пишет: «В основе неврастеничного взгляда Кремля на международные дела лежит традиционное и инстинктивное российское чувство присутствия опасности. Первоначально это была неуверенность мирных людей, занимавшихся сельским хозяйством, которые пытались жить на обширной открытой равнине по соседству со свирепыми кочевыми народами. Когда Россия вошла в контакт с экономически развитым Западом, к этому добавился страх перед более компетентными, более мощными, более высокоорганизованными обществами в сфере экономики»¹.

¹ «Длинная телеграмма» (Long Telegram) об истоках советского поведения поверенного в делах США в СССР Джона Кеннана государственному секретарю США. Москва, 22 февраля 1946 г. Цит. по: Системная история международных отношений. 1918–2003: в 4 т. // Документы 1945–2003. Т. 4. С. 35–37.

В действительности Россия всегда ощущала и сегодня ощущает определенную уязвимость из-за большой территории, самой большой в мире государственной границы. На примере России находит свое отражение теория противоречий при формировании угроз безопасности. Приграничные государства, практически все, имели отличный от российского либо уровень экономического развития, либо культуру и веру, либо превышающее в сотни раз население. Все это – потенциальные источники угроз безопасности. Россия вынуждена была реагировать на эти угрозы – отсюда одна из самых мощных армий, оснащенная передовым оружием, и стремление создать «некий пограничный кордон» из лояльных государств, так называемый пояс безопасности на своих границах.

При всем своем стремлении к добрососедству с государствами как Европы, так и Азии Россия тем не менее так и не стала ни частью Европы ни частью Азии. Видя высокий уровень экономического развития, высокую организацию европейского общества, российские правители, за редким исключением, стремились в Большую Европу. Однако, по мнению многих исследователей, «свободная рыночная экономика, частная собственность и индивидуалистская забота о собственных интересах как двигатель экономического процветания чужды россиянам, предпочитающим коллективный труд, общинную или государственную собственность (прежде всего, на землю), более или менее равное распределение богатства и благотворительность как средство сравнения неравенства... Западному материализму противостоит российский примат духовных ценностей, самодержавие, достоинство в бедности, вечные поиски смысла жизни и нескончаемый спор с совестью, которые воспринимаются как более

важные, чем экономическое благосостояние и немудреный душевный покой»¹.

После нескольких лет реформ последнего времени россияне во многом стали больше похожи на европейцев, но вряд ли кому нужно доказывать, что Россия никогда не станет составной равноправной частью Европы. «Россия никогда не “проглотит” капитализм западного образца, в России никогда не будет ни демократии, ни рынка, опять же в западном понимании. И вот в этом “никогда”... коренится стратегический просчет в отношении России»². В отношении с Азией у России также нет должного единения ни по вопросам гражданского сотрудничества, ни по вопросам стратегического характера. Сегодня Российская Федерация на 80% состоит из русских и других славянских этнических групп. Хотя большая часть территории страны расположена в Азии, там проживает лишь 15% населения, 90% из которых опять же русские. И это не может не накладывать определенный отпечаток на политику.

Пожалуй, можно согласиться с позицией профессора А. Арбатова, что «особость» России не в том, что она является неким таинственным смешением Европы и Азии, и не в том, что она исполняет историческую роль то «моста», то «барьера» между двумя цивилизациями, напротив, уникальные национальные качества России – главным образом

¹ Арбатов А.Г. Национальная идея и национальная безопасность // Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998) [Foreign policy and national security of contemporary Russia]: хрестоматия: в 2 т. // Исследования / Московский общественный научный фонд. М.: Издат. центр науч. и учеб. прогр. 1999. Т. 1, кн. 2. С. 195–244.

² Арин О.А. Мир без России. М.: Эксмо; Алгоритм, 2002. 479 с. (История XXI века: прогнозы, перспективы, предсказания). С. 118.

продукт ее развития как европейской нации и государства, безопасность которого подвергалась особым угрозам»¹. На эти особые угрозы Россия вынуждена была всегда иметь адекватное противодействие.

Однако к концу прошлого столетия страна оказалась в особо сложном положении. Начиная с 1991 г. каждый год из страны уезжали в среднем по 40 тыс. ученых. К началу XXI в. из России выехало уже 300 тыс. человек². Для любой из европейских стран это означало бы конец развитию и независимой истории. На сегодня Россия имеет лишь 1% в мировой торговли. В развитии экономики ставка сделана на сырьевую составляющую. За годы «реформ» армия была доведена до преступно опасного состояния. С учетом современных темпов демографического разрыва между стареющим населением и рождаемостью к 2050 г. население России может сократиться почти вдвое (до 77 млн)³. При этом одной из ключевых причин низкого уровня рождаемости является неуверенность молодых россиян в будущем и тотальная бедность. По данным начала 2016 г. уже более 80% россиян оказались за чертой бедности, и при этом Россия находится на втором месте после США по числу миллиардеров⁴.

Россия часто испытывала трудности, но никогда раньше правители так открыто не признавали серьезность наше-

го положения. В своем телеобращении к нации после террористического акта в бесланской школе В. Путин заявил: «... Наша страна в одночасье оказалась незащищенной ни с Запада, ни с Востока. На создание новых, современных и реально защищенных границ уйдут многие годы и потребуются миллиарды рублей. В общем, нужно признать, что мы не проявили понимания сложности и опасности процессов, происходящих в нашей стране и в мире в целом. Во всяком случае, не смогли на них адекватно среагировать, проявили слабость. А слабых бьют. Одни хотят оторвать от нас кусок “пожирнее”, другие им помогают»¹. Особенно актуальной уязвленность России стала наблюдаться в связи с начавшимся мировым энергетическим кризисом. Падение цен на нефть в конце 2015 – начале 2016 г. ставит под сомнение исполнение государством бюджетных обязательств, а галопирующее удорожание мировых валют может подорвать существование российской экономики, особенно малого и среднего бизнеса, за годы «реформ» оснащенного иностранным оборудованием и во многом использующим зарубежные материалы и технологии при производстве практически любого продукта.

Несмотря на все стремления Америки монополизировать влияние на все процессы, происходящие в мире, современный миропорядок все-таки многополярен. Конечно, ведущая роль в нем принадлежит США как главной экономической державе мира, обладающей сверхпотенциалом вооруженных сил и технологий, однако вряд ли кто оспарит существование других центров силы, таких как ЕС, например, или Азиатско-Тихоокеанский регион. Современная многополярная система в отличие от системы «баланса сил»

¹ Арбатов А.Г. Национальная идея и национальная безопасность // Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998) [Foreign policy and national security of contemporary Russia]: хрестоматия: в 2 т. // Исследования / Московский общественный научный фонд. М.: Издат. центр науч. и учеб. прогр. 1999. Т. 1, кн. 2. С. 195–244.

² Уткин А.И. Американская империя. М.: Эксмо, 2003. С. 491.

³ Там же. С. 39.

⁴ Forbes. 2005. 10 march.

¹ Российская газета. 2004. 6 сентября.

холодной войны, к сожалению, не стала более безопасной. Однако в современном мире ввиду глобализации и большого разрыва между государствами в экономическом, политическом и гуманитарном развитии, при формальном равноправии намечается тенденция к повышению роли коллективных усилий и механизмов при решении глобальных, общих проблем. После устранения блокового противостояния, приводившего зачастую к обструкции в работе механизмов ООН, появилась надежда на новый этап развития и наращивания эффективности Организации. Все активнее государства стали использовать региональные формы сотрудничества, особенно в вопросах безопасности. И Россия – активный участник этого сотрудничества. Существует позиция, что России не надо стремиться входить ни в какие структуры и союзы, где нас не ждут и не рады видеть. Вряд ли эти структуры могут обеспечить России большую безопасность. Или что России требуется заново осмыслить давно известную истину, что у государства не бывает постоянных союзников, а бывают лишь постоянные интересы¹. Позволим себе с этим не согласиться. Нашему государству нужен конструктивный диалог в самых различных форматах. И даже там, где отношение к нашему государству настороженное или даже агрессивное. Путь изоляции для России – путь в никуда.

Но помимо сотрудничества с целью отстаивания своих интересов Россия нуждается и в постоянных союзниках. В условиях поляризации угроз и вызовов национальной бе-

зопасности необходимо обеспечить органическую связь армии и гражданского общества, широкое обсуждение стратегий развития, актуализацию истинных внутренних и внешних проблем, мобилизацию экономического потенциала. Термин «архитектура» безопасности появился в науке далеко не случайно – эффективная безопасность подобна верно спроектированному и построенному зданию, без перекосов и на твердом фундаменте. По мнению А. Арбатова, «внешняя безопасность государства зиждется на трех главных опорах: сильной экономике, достаточной военной мощи, разумной внешней политике, включающей в качестве важнейшего аспекта режим и процесс ограничения вооружений и разоружения. Только грамотная архитектура всех трех опор обеспечивает надежную безопасность»¹. Помимо рассмотренных опор в архитектуре безопасности целесообразно выделять и «цементирующий и удерживающий все здание фундамент». Таким фундаментом, на наш взгляд, является идеологическая, культурно-нравственная составляющая общества и государства. При всей толерантности современной демократической модели, отказе от государственной идеологии страна должна иметь четкие ценности и идейные ориентиры. В своей работе «Политика» Аристотель еще более двух тысяч лет назад писал: «Только народ, имеющий более высокую культуру, основанную на нравственных и гуманных началах, может рассчитывать на выживание»².

¹ Мигранян, А.М. Внешняя политика России: катастрофические итоги трех лет. Пора сделать паузу, поменяв и политику и министра // Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998) [Foreign policy and national security of contemporary Russia]: хрестоматия: в 2 т. / Московский общественный научный фонд. М.: Издат. центр науч. и учеб. прогр. 1999. Т. 1, кн. 2. С. 167–178.

¹ Арбатов, А.Г. О военной доктрине и военной политике России // Россия в поисках стратегии безопасности: проблемы безопасности, ограничения вооружений и миротворчества / Рос. АН; Ин-т мировой экономики и международных отношений; Центр геополитических и военных прогнозов; отв. ред. А.Г. Арбатов. М.: Наука, 1996. С. 205.

² Аристотель. Политика. М.: Мысль, 1997. С. 31.

Целью российской внешней политики является «упрочение позиций России как великой державы». В концепции внешней политики наша страна определена как «крупнейшая евразийская держава». Этот статус соответствует геополитическим потенциалам и потребностям нашего государства. Однако существенный разрыв между «амбициями» и возможностями экономического развития – главная проблема и угроза не только для самой России, но и для всего мира.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем состоят специфические черты геостратегического положения России?
2. Каковы три основные опоры обеспечения внешней безопасности государства?
3. Какими основными внутригосударственными нормативно-правовыми документами доктринального характера осуществляется регулирование отношений в сфере национальной безопасности России?
4. Какая структура, в соответствии со Стратегией национальной безопасности РФ, является главным межгосударственным инструментом, призванным противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера?

Тема 3

МЕЖДУНАРОДНЫЕ (ВСЕОБЪЕМЛЮЩИЕ) МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Предпосылки создания единого органа, ответственного за обеспечение безопасности. Система обеспечения универсальной (всеобъемлющей) безопасности под эгидой Совета Безопасности ООН, операции по поддержанию мира

Идея создания международного органа, отвечающего за мир во всем мире, занимала умы многих юристов, политологов и философов не только нашего столетия. Среди них проекты Дюбуа («Совет общеевропейского союза», 1306), И. Подебрада («Союзный совет», 1464), Э. Крюсе («Постоянный конгресс», 1623), М. Сюлли-Генриха IV («Союзный совет», 1638), В. Пенна («Верховный совет», 1693), Ш. Сен-Пьера («Совет», 1713), И. Блюнчли («Союзный совет», 1876). Специальный орган («Общий совет»), способный обеспечить международный мир и безопасность с возможностью необходимых принудительных действий государств для предотвращения угроз миру и актов агрессии, предлагался и в проекте русского юриста В.Ф. Малиновского (1803) и др.¹

¹ Федоров В.Н. Совет Безопасности ООН. М.: Международные отношения, 1965. 188 с.

Несмотря на такой широкий перечень проектов по созданию международного органа по поддержанию мира и безопасности, наиболее известными являются созданные в XX в. Совет Лиги Наций и Совет Безопасности ООН.

XX в. по сравнению с предыдущей историей вообще характеризовался колоссальным всплеском инициатив в сфере создания различных международных организаций. Так, к концу Первой мировой войны существовало уже около 500 различных международных организаций¹. Люди мира все с большей силой стали осознавать, что проблемы нового века требуют развития международных отношений и международного права в целях совместного их решения. Лига Наций и ООН – универсальные международные организации, как и их главные органы, ответственные за международный мир и безопасность. Совет Лиги Наций и Совет Безопасности ООН были созданы по окончании двух последних мировых войн, крупнейших войн всей истории человечества. «Война сконцентрировала внимание на универсальных интересах государств, их взаимозависимости, усилив тенденцию к коллективной самозащите человеческого общества от опустошительных войн», – пишет Р.М. Илюхина². Как после Первой, так и после Второй мировой войны союзники не желали их повторения и в создании этих международных организаций видели возможность упорядочивания международной жизни, создания гарантированного всеми государствами миропорядка. Более того, спецификой этих двух организаций является и то, что они были созданы, по

сути, на основе коалиций союзников, сопротивляющихся агрессору.

Итак, первым реально созданным органом, на который государства возложили ответственность за международный мир и безопасность, был Совет Лиги Наций. Однако этот орган, а ровно как и вся организация не просуществовали и двадцати лет.

Среди причин, повлекших кризис Лиги Наций и невозможность нормального функционирования Совета Лиги, а в конечном счете невозможность противостоять Второй мировой войне, основными являются следующие:

- Совет Лиги Наций не осуществлял свою деятельность на постоянной основе;
- не каждое государство имело право принять участие в работе Совета;
- принцип единогласия при принятии решений не был ограничен определенным кругом членов, имеющих специальные полномочия в этой сфере. Решения как Совета, так и Ассамблеи принимались при наличии абсолютного единогласия государств-членов. Именно такой порядок принятия решений явился основным фактором обструкции деятельности Совета. Так, в 1931 г. по причине того, что Англия и США не могли выработать единую согласованную позицию в Совете, Япония осуществила агрессию в Северо-Восточном Китае с молчаливого согласия Совета Лиги Наций. «Принцип полного единогласия, рассчитанный не только на членов Совета Лиги, но и на всех членов Ассамблеи Лиги, приводил к появлению возможности срыва любого позитивного решения обструкционистской позицией любого из делегатов»¹;

¹ The 1978 International organizations founded since Congress of Vienna. Union of International organizations. Brussels, 1957. P. VII.

² Илюхина, Р.М. Лига наций. 1919–1934. М.: Наука, 1982. С. 22.

¹ Илюхина, Р.М. Лига наций. 1919–1934. М.: Наука, 1982. С. 83.

– применение силы не считалось международным преступлением. На основании ст. 51 Устава Лиги установлено, что «Члены Лиги оставляют за собой право поступать как они сочтут подходящим для сохранения права и правосудия»¹. Ситуация осложнялась еще и тем, что международное право на тот момент не располагало четким определением понятия «агрессия», и в соответствии с Уставом Лиги не было определено, какой из органов Совет или Ассамблея должен констатировать акт агрессии;

– Совет Лиги Наций не обладал необходимым механизмом принуждения государств, создающих угрозу миру или совершающих агрессию. В дальнейшем многие юристы-международники именно в этом видели основное отличие Совета Лиги от Совета Безопасности. Так, Э.Х. де Аречага писал, что «именно возможность применения коллективных и принудительных мер для поддержания мира и безопасности с санкции Совета Безопасности является основным и ключевым отличием Совета Безопасности от Совета Лиги Наций, где член Лиги действовал по своему усмотрению»²;

– установление международных отношений с позиции силы при попустительстве, а в ряде случаев при непосредственной помощи Совета Лиги Наций. На этом пункте хотелось бы остановиться поподробнее, так как представляется, что именно этот фактор стал ключевым, основной причиной кризиса Лиги Наций и условием для развязывания Второй мировой войны. Будущие мировые агрессоры – Германия и Япония – в последние годы существования Совета Лиги

пользовались противоречиями союзников и шаг за шагом добивались всяческих уступок в свой адрес. Именно с помощью Лиги Наций была осуществлена широкомасштабная акция по разоружению союзников, предпринятая Германией якобы в миротворческих целях для создания баланса сил на европейском континенте. «К нам относятся несправедливо. Мы требуем равноправия. Франция сохранила весь свой военный потенциал. Великобритания – весь свой морской потенциал, в таких условиях для нас бесполезно дальше продолжать разговоры...»¹, – заявляли представители Германии. Лига Наций стала инструментом Германии для разоружения Англии и Франции в преддверии Второй мировой войны. Помимо целей разоружения союзников Германия использовала Лигу Наций для так называемых «гуманитарных акций». «С конца 20-х годов германская делегация постоянно подстрекала Лигу к обсуждению проблем гарантий национальных меньшинств. Под давлением представителя Германии в 1929 г. был создан специальный комитет в целях выработки процедуры рассмотрения петиций меньшинств на июльской сессии Совета. Петиции, декларирующие “национальное угнетение немецкого народа”, инспирируемые Германией, огромным потоком хлынули в Лигу из Верхней Силезии, Гданьска, Саара и других мест»². Это было необходимым поводом Германии для ее первых реваншистских интервенций. Однако, несмотря на реальное потворство агрессорам, деятельность Совета внешне выглядела достаточно позитивно и была якобы направлена на укрепление мира и безопасности. «Лишенным здравого смысла казалось поощрение

¹ Версальский мирный договор. М., 1925. С. 10–11.

² Аречага Э.Х. де. Современное международное право / пер. с ит. Ю.И. Папченко; под ред. и вступительная статья Г.И.Тункина. М.: Прогресс, 1983. С. 177.

¹ LN. Record of the Ninth Ordinary Session of the Assembly. P. 58.

² Илюхина Р.М. Лига наций. 1919–1934. М.: Наука, 1982. С. 201.

фактов прямой агрессии, реваншистских и экспансионистских требований и вместе с тем обилие деклараций, планов, проектов и схем разоружения, бесконечных слов о мире, уверений в дружбе и примирении, моральной солидарности»¹.

Достаточно характерной и правдивой является оценка дееспособности Совета Лиги, которую дал ему премьер Великобритании Уинстон Черчилль в ответ на ожидание реакции Совета на агрессивную политику Германии: «Лига Наций? Вот как она поступит. Между двумя странами возникают серьезные противоречия, которые грозят привести к войне. Совет Лиги Наций экстренно собирается и после продолжительных дебатов решает послать обеим сторонам увещательную телеграмму, приглашая их принять меры к устранению всякой опасности вооруженного столкновения. Обе стороны продолжают угрожать друг другу. Война неизбежна. Совет вновь экстренно собирается и после продолжительного совещания решает... послать правительствам обеих стран новую телеграмму, в которой, ссылаясь на первую, предлагает немедленно разоружиться. Страны не обращают на это внимание. Начинаются военные действия. Война свирепствует. Совет Лиги Наций вновь спешно собирается и после долгих прений решает послать правительствам этих стран третью телеграмму: «Ссылаясь на первую и вторую телеграммы, уведомляю Вас, что ... больше не пошло Вам ни одной телеграммы»»².

Таким образом, при создании Совета Безопасности перед союзниками после Второй мировой войны стояла первоочередная задача: не повторить ошибок, допущенных при

создании Совета Лиги Наций, создать орган, способный реально обеспечить международный мир и безопасность.

Именно отсутствие у Совета Лиги Наций действенного механизма по предотвращению угроз миру, борьбе с актами агрессии стало причиной необходимости создания под эгидой Совета Безопасности ООН целой системы принципов, мер и способов обеспечения международного мира и безопасности. В первую очередь, на основании ст. 24 Устава ООН на Совет Безопасности возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Эта ответственность главная, но обязанность за поддержание международного мира и безопасности также возложена как на сами государства, так и на ряд органов международных организаций, среди них Генеральная Ассамблея ООН, региональные организации и др. Однако нужно отметить, что в любом случае международные институты обладают в данной сфере лишь полномочиями рекомендательного характера – правовая способность действовать принадлежит в соответствии с Уставом ООН только Совету Безопасности, да и самостоятельные действия государств в любой момент могут быть остановлены и скорректированы Советом.

Ответственность в соответствии с Уставом имеет ряд ограничений:

1) ограничение ответственности Совета Безопасности в связи с разрешением только тех споров, которые представляют угрозу международному миру и безопасности или могут представлять такую угрозу. Так, например, споры юридического характера должны, как правило, рассматриваться в Международном суде ООН;

2) Уставом ООН четко определен перечень средств по мирному разрешению и предотвращению международных споров (их достаточно много, но их перечень ограничен), а

¹ Илюхина Р.М. Лига наций. 1919–1934. М.: Наука, 1982. С.199.

² Марескотти А. Дипломатическая война. М.: Политиздат, 1944. С. 174–175.

также по разрешению и предотвращению угроз миру, нарушений мира и актов агрессии.

На основании закрепления за Советом Безопасности главной ответственности был создан и целый спектр специфических полномочий в этой сфере. Полномочия Совета Безопасности можно разделить на несколько групп. Так, в частности, профессор В.Н. Федоров¹ в рамках компетенции Совета Безопасности выделяет следующие группы полномочий:

1. Специфические полномочия:

- полномочия по мирному разрешению споров между государствами;
- полномочия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии;
- полномочия по созданию системы регулирования вооружений и разоружения.

2. Организационно-политические полномочия.

В целях более наглядного и целостного понимания полномочий Совета Безопасности по мирному разрешению споров между государствами, а также полномочий в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии их рассмотрение предложено на представленных ниже рис. 2, 3.

Как видно из рис. 2, 3, на основании Устава ООН Совет Безопасности наделен достаточно широкими полномочиями как в сфере мирного разрешения международных споров, так и в отношении угроз миру, нарушений мира и актов агрессии. Однако помимо закрепления за СБ всех этих специфических полномочий в целях создания эффективной

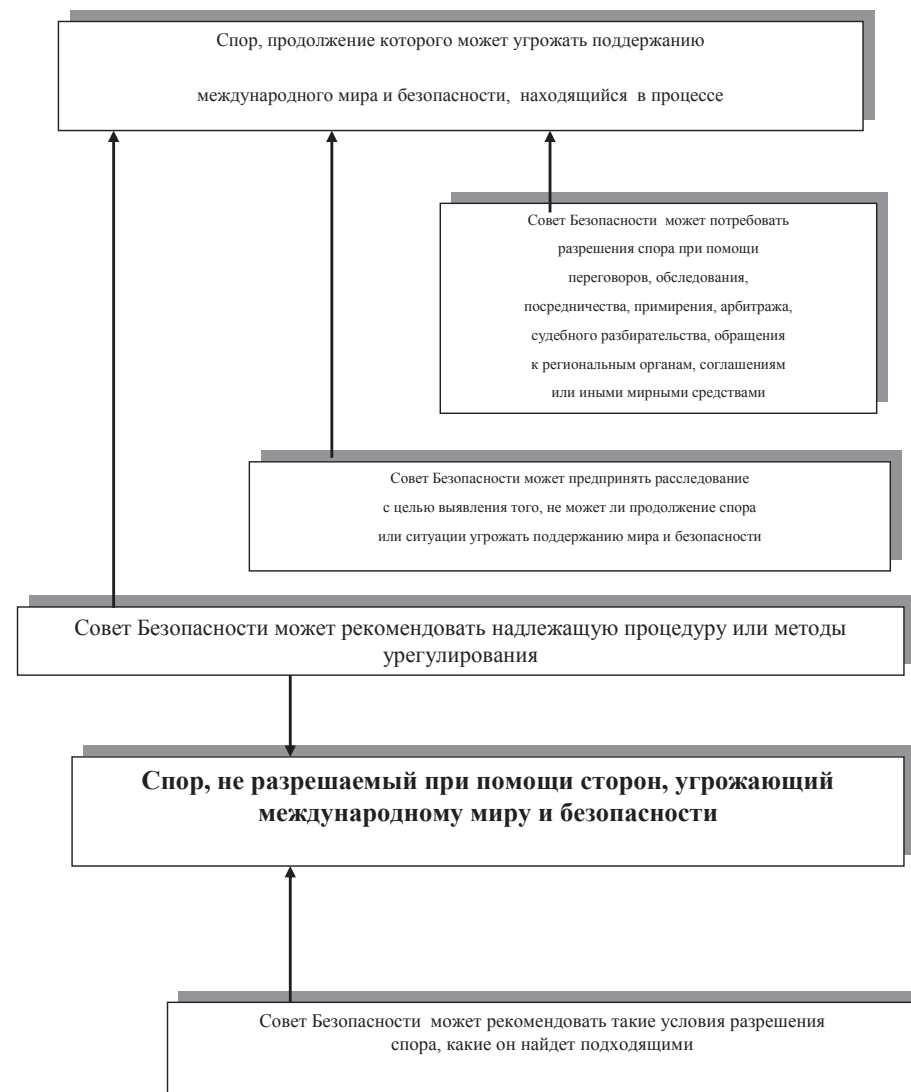


Рис. 2. Полномочия Совета Безопасности по мирному разрешению международных споров

¹ Федоров, В.Н. Совет Безопасности ООН / В.Н.Федоров. М.: Изд-во «Международные отношения», 1965. 188 с.

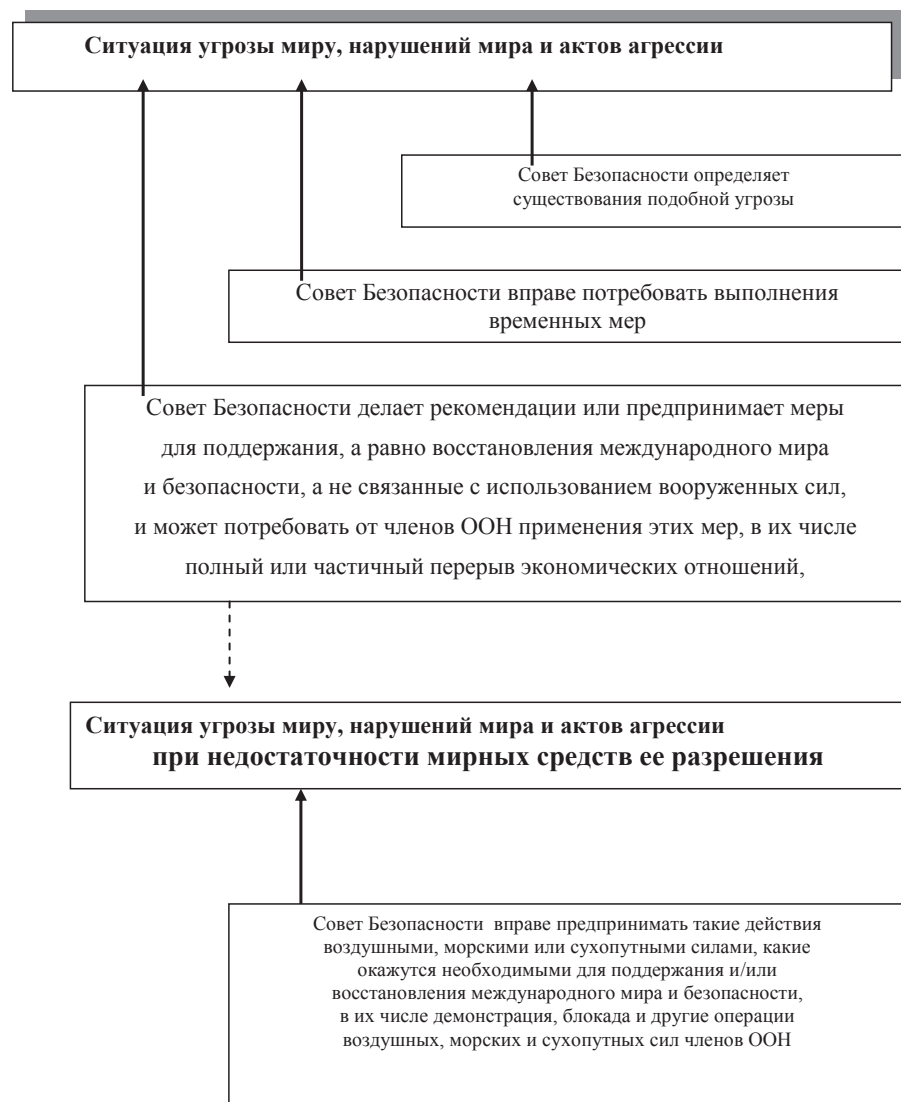


Рис. 3. Полномочия Совета Безопасности в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии

системы обеспечения международного мира и безопасности чрезвычайно важно было создание необходимого принудительного механизма. Так, в Уставе ООН появились три статьи (45, 46, 47), на основании которых было предусмотрено создание Военно-штабного комитета (ВШК) из начальников штабов постоянных членов Совета (или их представителей). Объединенные Нации, включая постоянных членов, должны были на основании ст. 45 Устава держать в состоянии немедленной готовности и по необходимости предоставлять в распоряжение ВШК свои вооруженные контингенты. Так были заложены правовые основы для формирования чрезвычайных вооруженных сил ООН. Основной задачей комитета было определено стратегическое руководство этими вооруженными силами. Именно учреждение ВШК и создание единых вооруженных сил под его руководством должно было стать основным действенным механизмом, призванным обеспечить эффективность принимаемых СБ решений. Таким образом, закрепленная в соответствии с Уставом ООН система обеспечения международной безопасности в корне отличалась от соответствующей системы, действующей в рамках Лиги Наций. Во-первых, вооруженное нападение одного государства против другого именовалось актом агрессии и становилось наиболее опасным международным преступлением. Во-вторых, и это главное отличие, Объединенные Нации должны были создать единые вооруженные силы. Закрепление же за членами ООН права на индивидуальную и коллективную самооборону в соответствии со ст. 51 Устава было необходимо лишь для того, чтобы государство или их группа могли противостоять агрессии в течение *крайне незначительного* времени, необходимого для принятия мер непосредственно СБ и ВШК. Такой должна была стать система обеспечения международного мира и безопас-

ности под эгидой СБ после подписания Объединенными Нациями Устава ООН.

Основой Организации стал принцип сосуществования и решения международных проблем на основе консенсуса между всеми Объединенными Нациями и, в первую очередь, между постоянными членами СБ. Однако именно этот принцип и не удалось в полной мере реализовать. Бывшие союзники во Второй мировой войне, инициировавшие беспрецедентную по своей демократичности, соответствующую самым современным взглядам в рамках международного права систему всеобъемлющей международной безопасности, не смогли преодолеть междеологического, узконационального противостояния и повергли все мировое сообщество в условия «холодной войны». Практически сразу после учреждения ООН последовал ряд серьезных международных кризисов, по которым великие державы не смогли договориться (война в Греции, раздел Берлина и Германии). В результате Объединенные Нации вынуждены были искать иные, отличные от непосредственно уставных, подходы к обеспечению собственной и международной безопасности. Э.Х. де Аречага, комментируя указанную ситуацию, пишет: «Ввиду отсутствия доверия к предусмотренной гл. VII Устава ООН системе безопасности, которая функционирует только в тех случаях, когда между постоянными членами Совета Безопасности не возникает никаких разногласий, государства вынуждены были искать другие способы обеспечения собственной безопасности»¹.

Как отмечалось выше, Устав в качестве исключительной меры в целях кратковременного противостояния агрессор-

ру предусматривал возможность создания государствами определенных оборонительных союзов. В силу отсутствия должного согласия между постоянными членами, которое привело к замораживанию механизмов обеспечения международного мира и безопасности, предусмотренных седьмой главой Устава, именно ст. 51 Устава стала правовым базисом для формирования отличной от предусмотренной в соответствии с Уставом системы международной безопасности. В течение нескольких лет после принятия Устава система всеобъемлющей международной безопасности была заменена системой безопасности, основанной на *региональных оборонительных союзах*. Эта система базировалась и во многом базируется в настоящее время на следующих договорах:

- Договор Рио-де-Жанейро (1948);
- Вашингтонский договор о создании НАТО (1949);
- Договор АНЗЮС (1952);
- Договор о коллективной безопасности Лиги арабских государств (1952);
- Договор СЕАТО (1955);
- Варшавский договор (1955).

Э.Х. де Аречага пишет: «В момент включения этой статьи (имеется в виду ст. 51 Устава ООН. – А.М.) никто не мог даже предположить, что она приобретет столь важное значение»¹. Статья 51 была единственной статьей Устава, предусматривающей право государств на осуществление принудительных действий военного характера без предварительного согласия Совета Безопасности. Именно положения этой статьи позволили при применении определенной «правовой эквилибристики» достаточно правомерно в со-

¹ Аречага Э.Х. де. Современное международное право; пер. с ит. Ю.И. Папченко; под ред. и вступительная статья Г.И. Тункина. М.: Прогресс, 1983. С. 188.

¹ Аречага Э.Х. де. Современное международное право; пер. с ит. Ю.И. Папченко; под ред. и вступительная статья Г.И. Тункина. М.: Прогресс, 1983. С. 189.

ответствии с Уставом обойти принцип единогласия великих держав в Совете Безопасности и другие важнейшие механизмы и принципы, необходимые для разрешения вопросов обеспечения международного мира и безопасности. «Совершенно очевидно, – пишет Э.Х. де Аречага, – что этот эрзац системы безопасности, основанной на положениях ст. 51 Устава ООН, не может должным образом заменить подлинную систему коллективной безопасности, а напротив, лишь усиливает недоверие и напряженность между государствами»¹. Создание системы коллективной безопасности, основанной на региональных оборонительных альянсах, явилось основным фактором, сделавшим невозможным эффективную реализацию СБ своей главной и исключительной компетенции в вопросах обеспечения и поддержания международного мира и безопасности.

Таким образом, именно эта подмена уставной системы коллективной безопасности является ключевым основанием для постановки вопроса о тщательном изучении современных механизмов обеспечения международного мира и безопасности с целью выявления возможных путей их реформирования для обеспечения в соответствии с Уставом ООН основной роли Совета Безопасности в этой сфере.

Реформа ООН: структура и процедура принятия решений Советом Безопасности

Попытки реформировать ООН имели место с самого начала ее существования. При подписании Устава многие государства были убеждены, что этот документ будет изменен

¹ Аречага, Э.Х. де. Современное международное право / Э.Х. де Аречага; пер. с ит. Ю.И.Папченко; под ред. и вступительная статья Г.И. Тункина. М.: Прогресс, 1983. С. 190.

в самое ближайшее время. Основные спорные вопросы на протяжении всего существования ООН, безусловно, оставались в рамках положений Устава о Совете Безопасности. Именно от этих положений в наибольшей степени зависела эффективность всей Организации в целом, именно СБ призван был отражать существующую расстановку политических сил на международной арене, стремительно меняющуюся с течением времени. Однако прошло уже более 70 лет, и Устав ООН практически не претерпел никаких изменений.

Как отмечалось в докладах различных экспертных групп по реформированию Совета Безопасности (десятки которых создавались в рамках ООН за последние полвека), в процессе согласования выявилось общее настроение членов ООН прежде всего расширить состав СБ с целью повышения его эффективности, справедливого географического представительства государств. Однако за все время обсуждения данных проблем общего мнения по характеру и объемам реформы добиться так и не удалось. На основании материалов работы экспертных групп¹ можно составить общую картину о специфике позиций всех участвующих в этой группе стран. На основании анализа этих позиций видно, что основные дискуссии, а в конечном счете препятствия по согласованию общей позиции лежат в сфере обсуждения ряда определенных предложений, касающихся реформы состава СБ. Таковыми являются следующие проекты-предложения:

¹ ООН. Доклады Рабочей группы открытого состава по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава и другим вопросам, связанным с Советом Безопасности. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Дополнение № 47 (A/52/47), ООН, Нью-Йорк, 1998 г. (A/53/47), ООН, Нью-Йорк, 1999 г. (A/54/47) ООН, Нью-Йорк, 1999 г.; Доклад группы высокого уровня по вызовам, угрозам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность». A/59/565, Нью-Йорк, 2005 г., и многие другие.

– о реформировании СБ по схеме «Quick fix» (включение в состав только бывших «враждебных государств» Японии и Германии);

- о региональных ротационных местах;
- об избираемости постоянных членов по критерию регионального представительства;
- о расширении СБ только за счет непостоянных членов;
- о периодическом пересмотре состава постоянных членов СБ;
- о введении новых критериев для членов СБ;
- об учреждении новых категорий членства в СБ.

Каждый из проектов по своему важен и имеет под собой основания, но сегодняшняя дискуссия этой части возможной реформы СБ практически зашла в тупик, и причиной тому – асимметричность существующих предложений и, как следствие, невозможность согласования единой позиции.

Поэтому на основе, к сожалению, безуспешной работы по реформе состава и процедур СБ ООН за последние десятилетия единственно возможным путем результативного продолжения дискуссии является выработка и дальнейшее согласование альтернативного, компромиссного варианта, учитывающего уже заявленные позиции государств, а главное – обладающая простым механизмом реализации, не требующим обращения к ст. 108 или ст. 109 Устава ООН (когда требуется согласие всех без исключения постоянных членов СБ ООН и половины государств-членов ООН).

И затягивать далее уже чрезмерно затянувшийся процесс реформирования состава Совета Безопасности ООН бессмысленно и даже опасно. Нельзя не согласиться со словами С. Хантингтона, который считает, что «в конце концов либо будут осуществлены изменения в составе членов Совета Безопасности, либо, по всей вероятности, для разрешения воп-

росов безопасности будут созданы другие, менее формальные процедуры»¹.

Возможные предложения по реформе СБ ООН:

1. Ключевой стратегией в обеспечении безопасности в XXI в. должно стать придание механизмам ООН большей эффективности и авторитета в первую очередь через разумную реформу Совета Безопасности, органа, на который возложена главная ответственность за обеспечение безопасности. За более чем полувековую историю Совет Безопасности столкнулся с такими проблемами, как появление ядерного оружия, международный терроризм, глобальные геополитические изменения, в том числе более чем в три раза увеличение количества членов Организации и др. К сожалению, все эти объективные изменения международной жизни должным образом не отразились ни на структуре, ни на составе, ни на принципах работы Совета. Тем не менее это не является свидетельством кризиса Совета Безопасности, а подтверждает необходимость совершенствования его институциональных возможностей.

2. На основе комплексного анализа позиций государств и в целях достижения согласия и скорейшей реализации реформы в рамках исследования предлагается следующий механизм реформирования состава, структуры и процедуры принятия решений Совета Безопасности:

– учреждение при СБ ООН Совета региональных организаций с включением в него представителей наиболее влиятельных региональных организаций (НАТО, ЕС, ОДКБ, ШОС и др.). Создание определенных механизмов в рамках этого Совета, в том числе закрепление порядка обязатель-

¹ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова. М.: ООО «Изд-во АСТ», 2003. С. 524. (Philosophy).

ного согласования с представителем региональной организации решений СБ в отношении того региона, который он представляет, и др. Этот орган наиболее эффективно разрешит проблему несправедливого географического представительства в СБ и повысит эффективность его деятельности на региональном уровне. Реализация – путем принятия решения Советом Безопасности на основании ст. 29 Устава;

– введение в состав членов СБ, обладающих правом вето, новых государств в соответствии с принципом справедливого географического представительства и участия в поддержании международного мира и безопасности (таких как Индия, Германия, Япония и др.) при сохранении прежнего числа членов СБ. Реализация – через институт непостоянного членства. Все существующие постоянные члены СБ – США, Россия, Франция, Великобритания и Китай, а также возможно, и некоторые из них могут принять дополнительный меморандум, в котором будет зафиксировано обязательство не принимать какого-либо решения без согласования единой позиции с этими странами, вошедшими в состав СБ в качестве непостоянных членов;

– с учетом установления практики принятия консенсусных решений в СБ и крайне редкого использования постоянными членами права вето, а также того обстоятельства, что институализация реформы вето невозможна в силу несогласия на нее действующих постоянных членов, в рамках реформы процедуры принятия решений необходимо ставить вопрос не об отмене права вето, а, наоборот, о развитии этого института. Сегодня в связи с ужесточением угроз международного терроризма, экстремизма, гуманитарных проблем, вызванных миграцией, как никогда ранее, становится ясно, что глобальные решения международных проблем должны приниматься на основе принципа единогласия постоянных членов Совета Безопасности ООН.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каким был первый реально созданный международный орган, на который была возложена ответственность за международный мир и безопасность?

2. Какой была первостепенная задача перед союзниками после Второй мировой войны при создании Совета Безопасности ООН?

3. Какие действия может предпринять Совет Безопасности ООН при возникновении Ситуации угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии при недостаточности мирных средств ее разрешения?

4. Почему именно ст. 51 Устава ООН стала правовым базисом для формирования отличной от предусмотренной в соответствии с Уставом системы международной безопасности?

Тема 4

ЕВРАЗИЙСКИЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Лекция 1

Предпосылки интеграции и сотрудничества в сфере национальной безопасности на территории СНГ. Современные угрозы национальной безопасности на территории СНГ и пути их предотвращения. Правовой статус ОДКБ

Объединенные одним государством республики СССР представляли собой единую систему с точки зрения военно-технического потенциала, стратегического взаимодействия в вопросах коллективной безопасности. Решения, принятые в декабре 1991 г. руководителями России, Украины и Белоруссии, предусматривающие ликвидацию СССР как государства, кардинально изменили модель безопасности как на евразийском континенте, так и в мире. Новым государствам СНГ, образовавшимся на пространстве бывшего Советского Союза, необходимо было самостоятельно решать множество сложнейших задач, в том числе в сфере региональной безопасности.

Так, вопросам коллективной безопасности был посвящен III раздел Устава СНГ, где отмечалось, что государства-чле-

ны проводят согласованную политику в области международной безопасности, разоружения и контроля над вооружениями, строительства вооруженных сил и поддержания безопасности в Содружестве.

В отношении предотвращения внешних угроз со стороны возможных агрессоров ст. 12 Устава предусматривала механизм коллективной обороны в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

Однако на деле достигнутые договоренности зачастую провозглашали лишь принципы решения задач в сфере безопасности, создание же самих механизмов вызывало множество проблем.

Первой наиболее значимой проблемой было наличие ядерного потенциала, расположенного в разных уголках Советского Союза. Несмотря на то что было решено единственной ядерной державой-правопреемницей после распада СССР оставить Россию (которая, впрочем, была единственной из бывших республик, способной обеспечить боеспособность этого потенциала в дальнейшем), каждая из стран выторговывала определенные преференции у заокеанских партнеров за свою лояльность в решении этого сложного процесса (Казахстан, например, требовал 1,5 млрд. долларов за свой уран). Данный процесс закончился тем, что все ядерные потенциалы Казахстана, Украины и Белоруссии под непосредственным контролем со стороны США были, как известно, уничтожены либо вывезены в Россию.

Другой важнейшей проблемой было дальнейшее существование Вооруженных сил Советского Союза. На основе учредительных актов СНГ было принято решение сохранить Объединенные вооруженные силы на основе советских ВС, были созданы Совет министров обороны и Главное командование ОВС СНГ. Советские ВС представляли собой

единый организм, имеющий расположение и состав войск, не зависящие от национальных территорий новых суверенных государств. Лишь как единое целое ВС СССР были способны решать все необходимые военные стратегические и тактические задачи. Однако, несмотря на достигнутые договоренности, практически сразу же после учреждения СНГ начался процесс создания собственных национальных армий в каждом из вновь образовавшихся государств. Разные по составу и оснащенности силы перекачивали в различные государства, некогда составлявшие единое целое. Это серьезнейшим образом подорвало боеспособность вооруженных сил, создавало дополнительные угрозы будущей региональной безопасности на постсоветском пространстве. Такая ситуация разобщенности была стратегически выгодной для многих оппонентов сильной России. Один из наиболее авторитетных американских идеологов того времени Генри Киссинджер, анализируя ситуацию, возникшую после распада СССР, пишет: «Я предпочту в России хаос и гражданскую войну тенденции к воссоединению ее в единое, крепкое, централизованное государство»¹. Для России стремление к сохранению единых вооруженных сил с другими странами СНГ и единой системы безопасности, помимо сохранения прежней эффективности и целостности, несло и другую задачу – обеспечение пограничной безопасности. Охрана единой внешней границы, вместо укрепления внутренних границ в СНГ, была одной из принципиально важных задач для будущей системы единой коллективной безопасности. По утверждению экспертов, «у нашей страны отсутствовали охраняемые границы со всеми странами СНГ, в то же время была хорошо оборудована «советская»

¹ Письма из Америки // Советская Россия. 2000. 12 февр.

граница по внешнему периметру СНГ, которая могла стать для России стратегическим рубежом укрепленной «буферной зоны»¹.

Однако уже к маю 1992 г. стало ясно, что сохранить централизованную армию СНГ под единым контролем будет невозможно.

Реагируя на сложившуюся ситуацию, грозящую подрывом безопасности стран СНГ, в начале 1992 г. группой ученых был предложен проект, согласно которому государства – участники СНГ должны создать как общие стратегические силы, так и свои национальные ВС².

15 мая 1992 г. в Ташкенте главами шести государств подписывается Договор о коллективной безопасности (Армения, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Узбекистан). Уже позднее, в 1993–1994 гг., к нему присоединяются Беларусь, Грузия, Азербайджан. После договор был всеми ратифицирован и в апреле 1994 г. вступил в силу. В соответствии с ДКБ были созданы: Совет глав государств, Совет глав правительств, Совет коллективной безопасности, Совет министров обороны. Несмотря на столь динамический шаг на пути военно-стратегической интеграции, конкретные меры в этот период организовать не удалось, вместо создания Объединенных вооруженных сил в государствах СНГ продолжалось строительство собственных национальных армий. В сентябре 1993 г. Главное командование ОВС СНГ было реорганизовано в Штаб по координации военного сотрудничества государств – участников СНГ.

¹ Региональная безопасность: геополитические и геоэкономические аспекты (теория и практика): монография / под общ. ред. А.В. Возженикова. М.: Изд-во РАГС, 2006. С. 216.

² Шерплев В.И. Сотрудничество стран СНГ: военно-правовой аспект // Московский журнал международного права. 1998. № 1. С. 43–60.

С апреля 1993 г. нарастает тенденция практической реализации достигнутых договоренностей и соглашений в сфере коллективной безопасности стран СНГ, определяются конкретные действия по созданию коллективной безопасности, ее контуры и правовые основы. Декларация стран – участниц ДКБ от 10 февраля 1995 г. гласила: «Объединяя свои усилия в сфере коллективной безопасности, государства-участники видят создаваемую ими систему коллективной безопасности составной частью общеевропейской системы безопасности, а также частью возможной системы безопасности в Азии»¹.

Основным действующим органом в рамках Договора о коллективной безопасности становится Совет министров обороны государств – участников СНГ (СМО СНГ), который действует на основе положения от 22 января 1993 г.² и подотчетные ему структуры (в их числе, например, действует Комитет начальников штабов ВС СНГ). Действует Штаб по координации военного сотрудничества (ШКВС), на который возлагается оперативное руководство миротворческими операциями.

В это время принимаются Концепция коллективной безопасности государств – участников ДКБ (1995), Соглашение о создании объединенной системы ПВО (1995), Положение о коллективных силах по поддержанию мира в СНГ (1996), Модель региональной системы коллективной безопасности (2000), Соглашение об углублении военно-политической интеграции в рамках ДКБ и мерах по формированию региональных систем коллективной безопасности (2000). В 1996 г. сформировался и приступил к работе Сек-

ретариат Совета коллективной безопасности (Секретариат СКБ). В 1999 г. проводится Конференция по взаимодействию и мерам доверия в Азии. Инициатива ее создания была выдвинута Казахстаном еще в 1992 г. В соответствии декларацией о принципах, регулирующих отношения между государствами – участниками КВМДА, она действует в качестве форума, целью которого является расширение сотрудничества в области безопасности и мер доверия между государствами. КВМДА способствует также сотрудничеству в экономической, социальной и культурной областях. Ее участниками стали Азербайджан, Афганистан, Беларусь, Египет, Индия, Иран, Израиль, Казахстан, Кыргызстан, Пакистан, Палестина, Россия, Таджикистан, Турция, Узбекистан¹.

Определенный перелом в развитии интеграционных, союзнических процессов в соответствии с Договором о коллективной безопасности наступает в конце 90-х гг., когда усилилась террористическая активность вокруг Кыргызстана и возникла прямая угроза Таджикистану со стороны талибов, что автоматически потребовало использовать заложенный в Договоре механизм оказания военной и прочей помощи в соответствии со ст. 4 Договора. Важное переломное значение для дальнейшего развития взаимодействия государств в вопросах обеспечения совместной региональной безопасности имело также заседание Совета министров обороны стран СНГ от 20 мая 1999 г., где было принято программное решение о создании Военного союза по аналогии Россия–Белоруссия. На этом же заседании часть государств (Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайд-

¹ Декларация государств – участников ДКБ от 10.02.95, п. 4.

² БМД. 1993. № 7. С. 3-7.

¹ Глоссарий // Ежегодник СИПРИ: вооружения, разоружение и международная безопасность. М., 2003–2004. С. XXXIII.

жан и Молдова) открыто заявили о своем нежелании участвовать в совместных действиях в рамках ДКБ и о своей ориентации на западных партнеров, в частности в рамках программы НАТО «Партнерство ради мира». После этой встречи из ДКБ уже официально вышли Азербайджан, Грузия и Узбекистан, а затем и другие государства – участники ГУУАМ. Подобный раскол в процессе формирования единой системы коллективной безопасности на территории СНГ был вызван двумя основными причинами: с одной стороны, это внутренние причины, многие государства СНГ не могли представить себя элементами единой интеграционной системы в сфере безопасности в силу межгосударственных противоречий (Азербайджан и Армения, например), а также в силу стремления к независимой от Москвы политики в сфере безопасности, с другой – к внешним причинам, безусловно, относится активная деятельность НАТО и других проамериканских структур, навязывающих странам СНГ антироссийскую политику в сфере обороны и безопасности.

На сессии Совета коллективной безопасности, проходившей 23–25 мая 2001 г. в Ереване, страны подтвердили приоритетный характер военно-политических отношений между государствами – участниками ДКБ, что фактически подразумевало союзнические отношения¹.

Серьезным фактором, вызвавшим самые различные и противоречивые процессы в деле создания системы коллективной безопасности стран ДКБ, стали события 11 сентября

2001 г. С одной стороны, вопиющий прецедент атаки международного терроризма против американского государства дал импульс для активизации действий государств по созданию эффективных механизмов по обеспечению безопасности на территории ДКБ. С другой стороны, ответные действия США, а именно военная операция в Афганистане и предоставление им в связи с этим возможности длительного размещения военных баз на своей территории Узбекистаном, Кыргызстаном и Таджикистаном, вызвали косвенно угрозы безопасности со стороны других участников ДКБ.

Следующим важным шагом на пути создания системы региональной безопасности, позволившим перевести сотрудничество государств на качественно новый уровень, было преобразование Договора о коллективной безопасности в Международную региональную организацию. 7 октября 2002 г. страны-участницы подписали Устав ОДКБ¹. После этого новая Международная региональная организация ОДКБ прошла регистрацию в ООН в духе гл. VIII Устава ООН и получила статус наблюдателя в ГА ООН². В последующие годы сотрудничество стран ОДКБ в сфере безопасности стабильно находилось на векторе динамического развития. В целях периодизации процесса становления и развития

¹ Федеральный закон от 26.05.2003 № 56-ФЗ «О ратификации Устава Организации Договора о коллективной безопасности» (подписан в Кишиневе 7 окт. 2002 г., принят ГД 25 апр. 2003 г., одобрен СФ 14 мая 2003 г., подписан Президентом РФ 26 мая 2003 г.).

² Федеральный закон от 26.05.2003 № 57-ФЗ «О ратификации Соглашения о правовом статусе Организации Договора о коллективной безопасности» (Соглашение подписано в Кишиневе 7 окт. 2002 г., Закон принят ГД 25 апр. 2003 г., одобрен СФ 14 мая 2003 г., подписан Президентом РФ 26 мая 2003 г.).

¹ Айманбетова А.С. Меры доверия в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организации договора о коллективной безопасности и Шанхайской организации сотрудничества // Международное публичное и частное право. 2004. № 6. С. 30.

системы региональной безопасности на пространстве СНГ целесообразно выделить четыре этапа:

- первый этап характеризуется стремлением государств к дезинтеграции, самостоятельности в вопросах безопасности, созданием собственных национальных армий (декабрь 1991 г. – май 1992 г.);

- второй этап – зарождение интеграционных процессов (май 1992 г. – апрель 1994 г.);

- третий этап – создание организационно-правовых условий интеграции (с апреля 1994 г. по октябрь 2002 г.)¹;

- четвертый этап – функциональное, организационное развитие интегрированной системы региональной безопасности (с октября 2002 г. по настоящее время), при этом особенно в последние годы серьезный прогресс имели вопросы военно-технического сотрудничества в рамках построения единой системы коллективной безопасности ОДКБ.

Таким образом, за последние пятнадцать лет страны СНГ, и в первую очередь страны – участницы ОДКБ, прошли путь от стремления действовать самостоятельно в вопросах безопасности, разобщенности и недоверия до понимания эффективности совместных, системных действий в этой сфере. Не допустить развала единых вооруженных сил бывшего союзного государства в дальнейшем СНГ не удалось. Однако созданная в последние годы инфраструктура в рамках ОДКБ является достаточно эффективным инструментом для решения проблем региональной безопасности. Причем нужно отметить, что задачей этой новой организации является интеграция и без того союзнических государств, в отличие, например, от ОБСЕ, которая была создана для ликвидации

¹ Андреев П.Н. Военно-политическое сотрудничество государств СНГ: этапы и основные направления развития // Военная мысль. 2000. № 4.

раскола Европы, или самого СНГ, целью которого во многом являлся мирный «развод» бывших союзных республик. В этом процессе интеграции наибольшая активность с самого начала и до сегодняшнего времени принадлежит России. И это не случайно, так как именно Россия в наибольшей степени обладает способностью инициировать многие процессы, гарантировать реализацию многочисленных военно-стратегических и тактических задач в силу своего военного и политического потенциала. Конечно, есть много сложного и неоднозначного в интеграционных процессах СНГ. Многие исследователи как в России, так и в других странах СНГ критикуют современную политику России в СНГ, высказываются мнения, что «отсутствие четкой позиции по проблемам развития СНГ у руководства России ... наряду с группой внешних факторов дает основания прогнозировать возможность фактического распада Содружества в среднесрочной перспективе»¹.

Какой бы ни была современная политика России, мы не сможем самоустраниваться от проблем безопасности на постсоветском пространстве. Помимо того, что это приграничные территории, за пределами России в ближайшем зарубежье проживают сегодня 25 млн русских, в том числе в Украине – 11 млн (22% населения страны), Казахстане – 6 млн (38% населения), Прибалтике – 1,7 млн, Молдавии – 560 тыс. человек². Не все соседние государства ведут сегодня адекватную политику в отношении России, а в сфере обеспечения безопасности подходы государств различ-

¹ Михайленко А. Перспективы развития Содружества Независимых Государств // Вестник аналитики. 2004. № 2. С. 73.

² Тощенко Ж.Т. Постсоветское пространство: суверенизация и интеграция. Этносоциологические очерки. М., 1997. С. 108–109.

ны, а зачастую полярно противоположны. В связи с этим по многим проблемам, в том числе и в вопросах создания системы региональной международной безопасности на территории СНГ, Россией сегодня абсолютно обоснованно выбран курс на разноуровневую и разнотемповую интеграцию на постсоветском пространстве в зависимости от готовности и заинтересованности конкретных государств. Россия всегда была гарантом безопасности на Евразийском пространстве. Еще в период татаро-монгольского ига она сыграла роль своеобразного щита, прикрывшего Европу от вторжения. Этот весьма сложный период для самой России означал закрепление ее евразийского статуса, в том числе и с этнографической точки зрения. В последующие исторические периоды Россия являлась естественной преградой, о которую разбивались уже европейские интервенции¹. Сегодняшней задачей России вновь является интеграция союзных государств, близких по духу и истории, в единую силу, способную противостоять как традиционным вызовам безопасности со стороны агрессивных соседей, так и новым вызовам современности, среди которых – управляемые извне оппозиционные политические движения, усиливающийся наркотрафик, незаконная миграция, международный терроризм. В новых условиях Россия должна предложить эффективный, действенный механизм решения данных проблем, создать жизнеспособные условия для сосуществования союзных государств в рамках единой системы региональной безопасности.

До создания самостоятельной организации, ответственной за обеспечение региональной безопасности на про-

¹ Николаенко В. Военно-политическая интеграция в ОДКБ // Обозреватель [Observer]. 2005. № 12. С. 38.

странстве СНГ, государства СНГ прошли, как известно, непростой путь от полного нежелания сотрудничать в вопросах безопасности, стремления к самостоятельным действиям в военно-технической и внешнеполитической деятельности до современного этапа, характеризуемого эффективными совместными действиями государств – членов ОДКБ в сфере региональной безопасности. Созданная в 2002 г. Международная региональная организация ОДКБ провозгласила своей целью укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защиту на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов. Создание самостоятельной организации, задействованной в сфере обеспечения региональной безопасности, вывело данное межгосударственное сотрудничество на принципиально качественно иной уровень.

Для оценки эффективности современной деятельности данной организации по реализации поставленных задач необходимо в первую очередь провести анализ в сфере безопасности, существующих как для всей организации в целом, так и для каждого ее члена в отдельности. Весьма тщательный анализ угроз национальной безопасности России был проведен исследовательской группой Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования под руководством профессора С.С. Сулакшина. В частности, ими были выделены следующие основные угрозы национальной безопасности России:

- угрозы деградации и распада народа как системы;
- угроза распада цивилизационного статуса России;
- угроза распада системы межнациональных отношений;
- угроза деградации культуры рационального мышления;
- ухудшение здоровья и снижение культурного уровня населения;

- угроза перехода к системе потребностей, не совместимых с реальностью России;
- угроза деградации системы власти и управления, кризис легитимности власти и угроза оранжевых революций;
- угроза оттока ресурсов, необходимых для собственного воспроизводства;
- угроза утраты школы и науки, угроза деградации производственной системы и систем жизнеобеспечения;
- угроза деградации и ликвидации Российской армии¹.

В целях рассмотрения угроз безопасности в контексте их общности для стран СНГ предложим следующий перечень таких угроз: глобальная террористическая угроза; расширяющаяся наркоопасность, трансграничная оргпреступность; национально-этнический экстремизм и сепаратистские движения; стремление к геополитическому лидерству в этом регионе стран и организаций извне и наращивание наступательного потенциала на границах сопредельных государств².

Глобальная террористическая угроза

Пожалуй, никто в мире не пытается опровергнуть утверждение, что международный терроризм является одной из основных угроз международному миру и безопасности современности. С развитием международного права, особенно после Второй мировой войны, деятельность государств была направлена на недопущение впредь агрессии в современном мире, тем самым роль и опасность возникновения традиционных угроз существенно снизились. Напро-

тив, все большее значение приобретают угрозы, происхождение которых не связано с национальными границами того или иного государства. Их характер глобален, и прежние способы борьбы недостаточно эффективны. Ведущая роль среди таких новых угроз принадлежит международному терроризму. Как заявил министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров, «глобальный характер террористических угроз подтверждает, что безопасность в современном мире неделима»¹. Последние годы подтвердили, что ни в одном, даже самом удаленном уголке мира, невозможно чувствовать себя спокойно и защищенно от террористических провокаций и атак. Те государства, которые не поощряют, а противостоят такой экстремистской противоправной деятельности, направленной на разрушение существующих устоев мира и безопасности, стали первостепенными объектами нападения в современных условиях ведения террористических войн. И Россия, которая уже с конца 90-х гг. активно и зачастую в одиночку противостоит террористической агрессии на Кавказе, а теперь активно противостоит ИГИЛ в Сирии, является одной из наиболее уязвимых стран с точки зрения данных угроз. На сегодняшний день существующая террористическая угроза распространяется не только на Россию, но и на государства, активно ее поддерживающие и также противостоящие террористической деятельности на своей территории, в первую очередь, страны – участницы ДКБ. Такое эффективное совместное противостояние полностью оправдано. Российские разведслужбы сегодня имеют всю необходимую информацию о том, что «у террористов имеется план борьбы с мировым порядком от Кавказа до Памира, суть которого заключается в осуществлении

¹ См. подробно: Национальная идея России: в 6 т. М.: Научный эксперт, 2012. Т. III. 704 с.

² Бордюжа Н. Организация договора о коллективной безопасности // Международная жизнь [Intern. Affairs]. 2005. № 2. С. 74.

¹ Лавров С.В. Перед лицом общей угрозы // Дипломатический ежегодник. 2005. С. 18.

агрессии, направленной на разрушение СНГ и установление на его территории военно-диктаторских режимов»¹.

Расширяющаяся наркоопасность, трансграничная оргпреступность

Развитие процессов глобализации принесли в мир не только явные преимущества открытого общества, транспарентности, стремительного экономического развития, повышения качества жизни, но стали катализатором многих негативных явлений. Глобализировалась не только открытая, легальная экономика, но и теневая, создав тем самым благоприятную почву для развития на качественно ином уровне трансграничной организованной преступности. По мнению профессора В.Н. Федорова, «глобализация приводит к таким негативным факторам, как трансграничный перенос заболеваний и экологических последствий, усугубление проблемы доступа к рынкам, капиталам и технологиям и все бо́льшая интернационализация определенных типов преступной деятельности (незаконный оборот наркотиков, терроризм, «отмывание» денег, коррупция и др.), которая во многих странах угрожает государственным институтам и подрывает основы безопасности личности и связанной с ней национальной безопасности»². Настоящей бедой российской национальной безопасности стал наркобизнес на приграничных территориях, особенно в Таджикистане и во всей азиатской части СНГ. В сеть наркобизнеса в Центральной Азии вовлечено несколько миллионов человек, а годо-

вой оборот всей наркоиндустрии составляет около 14 млрд долларов в год¹. Источником же данных угроз по-прежнему являются Афганистан и Пакистан. Через Афгано-Пакистанскую границу поставляется в настоящее время около 80% героина, потребляемого в Европе, из них половина (около 120 тонн в год) поставляется через Центральную Азию². Причем антитеррористическая операция, проводимая США и союзниками в Афганистане, не сократила существующий наркотрафик, который, по некоторым данным, только усилился.

В Декларации Московской сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ от 5 сентября 2008 г. было отмечено, что «особую тревогу вызывает у государств – членов ОДКБ ситуация в Афганистане, особенно наркотеррористическая угроза, исходящая с афганской территории. Государства – члены ОДКБ считают необходимым активизировать совместные усилия всех членов международного сообщества по созданию и укреплению «поясов антинаркотической и финансовой безопасности вокруг Афганистана»³. Россия не может спокойно смотреть на эти процессы. Наркозависимость, особенно среди молодого поколения, стала одной из самых страшных внутренних проблем российского общества. Борьба с этим явлением возможна только через системное противодействие, в первую очередь через совместные усилия приграничных государств. И Россия не просто говорит о своей озабоченности, как отметил С.В.Лавров: «Россия вносит весомый вклад в решение наркотической проблемы,

¹ Карнов Е.А., Мохов Г.А., Родин В.А. Вопросы генезиса и классификации военно-политических союзов // Военная мысль. 2000. № 2. С. 11.

² Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М.: Логос, 2007. С. 785.

¹ Звягельская И.Д. Угрозы безопасности в Центральной Азии // Свободная мысль – XXI век. 2001. № 8. С. 16.

² Наркотрафик на Великом шелковом пути: безопасность в центральной Азии. М., 2000. С. 11.

³ URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf

в том числе путем разработки конкретных политико-правовых и оперативных мер в рамках ШОС и ОДКБ»¹.

Национально-этнический экстремизм и сепаратистские движения

Россия всегда была и остается уникальным государством с точки зрения мирного сосуществования самых различных народов, этнических групп, конфессий и культур. Именно это всегда притягивало к России соседние государства, многие из которых ощущают себя единым целым с Российским государством, несмотря на автономный национальный статус. Однако такой мир и сплоченность народов на евразийском континенте – это наименее благоприятная почва для установления влияния и контроля для российских оппонентов, которые не желают восстановления сильной России с сильными союзническими связями с соседними государствами. Угрозы безопасности в этой сфере заключаются в существующей внешней поддержке, в том числе финансовой, сепаратистских движений экстремистского толка как внутри России, так и в странах СНГ, имеющих ярко выраженную националистическую окраску. Причем внешне выглядит это часто как поддержка развития институтов гражданского общества, «евроинтеграция» (как это было, в частности, на Украине в 2013–2014 гг.), однако реальная цель этой деятельности – разобщение народов на евразийском пространстве. Эта деятельность имеет прямое отношение к региональной и национальной безопасности. Существуют многочисленные сценарии, где «вначале иницируются сепаратистские выступления в определенных районах России, мятежи в

войсках и на флоте», а затем «любой конфликт по типу чеченского вблизи месторождений нефти и газа, транспортных магистралей может быть использован для военного вмешательства на территорию России»¹.

Стремление к геополитическому лидерству в этом регионе стран и организаций извне и наращивание наступательного потенциала на границах сосредоточенных государств

После развала Советского Союза и провозглашения Россией идеологического плюрализма одним из ведущих принципов новой российской государственности все постсоветское пространство мгновенно стало геополитическим вакуумом, который сразу же начали заполнять США и их союзники². С немыслимой для мирных процессов скоростью в военно-политический блок НАТО вошли сначала бывшие страны – союзницы России в Восточной Европе, затем страны Балтии, а сегодня сфера стратегических интересов Альянса вторглась и на территорию СНГ. США всячески способствовали созданию и интеграции в рамках ГУАМ, инициировали проект Транскаспийского газопровода и Евразийского транспортного коридора (ТРАСЕКА) в обход России, ведут активную деятельность по вытеснению России на рынке вооружений на постсоветском пространстве, оказывают всевозможную помощь в создании национальных ВС в странах СНГ. Результатом такой политики является то, что Украина и Грузия готовы к вступлению в НАТО, а ряд государств СНГ имеют

¹ Баранов Г.К. Военно-политическая обстановка в мире и ее влияние на безопасность России // Научные труды Московского гуманитарного университета. 2005. Вып. 53. С. 39.

² Дахин В. Контуры имперской системы // Свободная мысль – XXI век. 2001. № 11. С. 47.

¹ Лавров С.В. Перед лицом общей угрозы // Дипломатический ежегодник. 2005. С. 19.

американские военные базы на своей территории. И это не просто политика, развитие Альянса на приграничных территориях, наращивание его военного потенциала несет прямые угрозы безопасности как России, так союзным государствам. Такой значительной вооруженной силы никогда за годы после Второй мировой войны не находилось в непосредственной близости к государственной территории России. По заключениям военных экспертов, «с принятием стран Балтии в состав НАТО указанный блок получил в свое распоряжение около 290 аэродромов, на которых можно сосредоточить до 3500 боевых самолетов. Подлетное время военных самолетов с аэродромов Прибалтики (Шауляй, Рига, Таллинн и др.) до государственной границы составляет несколько минут. Использование этих аэродромов позволит всей тактической авиации НАТО наносить ракетно-бомбовые удары вплоть до Волги. Оставшаяся от Советской армии вся военная инфраструктура (аэродромы, порты, склады, казармы и др.) позволяют НАТО при необходимости в недельный срок развернуть на прибалтийском плацдарме 280-тысячную мобильную военную группировку. При этом зона возможностей авиационных ударов ВВС Альянса расширяется до Урала. В настоящее время в Латвии, Литве и Эстонии действуют достаточно мощные радиолокационные станции, позволяющие «просматривать» территорию России на глубину 600 км»¹.

Борьба со всеми вышерассмотренными современными угрозами безопасности ведется каждым из государств СНГ, стремящимся сохранить свой национальный суверенитет, территориальную целостность и независимость. Однако наиболее эффективными мерами противодействия являют-

ся совместные действия государств, направленные на обеспечение условий мира и безопасности в регионе.

Для России и других евразийских государств сегодня по-прежнему сохраняется альтернатива: или реинтеграция в рамках евразийской цивилизации, возвращение на первичный собственный путь социально-исторического развития, или же рассредоточение, распыление, превращение в питательную среду для других более активных цивилизаций¹. Россия и такие государства, как Казахстан, Беларусь, Армения, Кыргызстан, Таджикистан сделали свой правильный выбор. Несмотря на все существующие проблемы и недоработки, именно ОДКБ сегодня является важнейшей действенной силой в решении задач военно-политической интеграции на евразийском пространстве. Как отметил Президент РФ В.В. Путин, «события в мире подтверждают правильность и своевременность сделанного нами выбора в пользу создания Организации Договора о коллективной безопасности. Ведь в непосредственной близости от нас есть немало источников возникновения реальных, а не мнимых угроз – терроризма, транснациональной преступности, наркоинтервенции. Вместе с партнерами по ОДКБ мы обязаны обеспечить стабильность и безопасность на значительной части пространства бывшего Советского Союза»². При этом построение механизма региональной безопасности для стран ОДКБ должно носить не только и не столько военный формат, а развиваться и по линии социально-экономического партнерства. По мнению генерального секретаря СКБ ДКБ (с 2000 по 2003 г.) В.Д. Николаенко, «важнейшей предпосылкой построения сис-

¹ Орлова И.Б. Современные цивилизации и Россия. М., 2000. (Рецензию на эту работу см.: Кулинченко В.А. Социальные исследования. 2001. № 8. С. 152–153).

² Российская газета. 2003. 17 мая.

¹ Гацко М. Внешние угрозы безопасности России // Обозреватель [Observer]. 2006. № 10. С. 14.

темы коллективной безопасности, как и любой совместной надстроенной структуры, является экономическая общность ее участников, которая служит как бы стягивающим геостратегическое пространство обручем»¹.

Современная система обеспечения всеобъемлющей безопасности под эгидой ООН сталкивается с необходимостью решения множества проблем, и в результате недостаточно эффективна. Но, как уже отмечалось, ООН была создана для решения далеко не всех проблем: важную роль и не меньшую ответственность за обеспечение безопасности должны нести региональные интеграционные объединения. Развитие данного сотрудничества в рамках таких организаций, как ОДКБ, в их четком понимании своей вспомогательной роли (в соответствии с главной ответственностью СБ ООН) только восполнит существующие недостатки и укрепит современную систему всеобщей безопасности.

На современном этапе развития системы региональной безопасности необходимо наращивать активность и оказывать всестороннее содействие усилиям государств в этом направлении.

В межгосударственной деятельности по созданию коллективной безопасности на современном этапе необходимо также четко понимать, что ОДКБ не должна быть союзом против кого-то, а должна стать объединением государств во имя единых целей, принципов и идей. Основа объединения стран на пространстве СНГ должна заключаться не просто в необходимости предотвращения и ликвидации угроз, а содержать определенную идеологию внешней политики, систему ценностей и подходов.

¹ Николаенко В.Д. Коллективная безопасность России и ее союзников. Военно-политическая интеграция на постсоветском пространстве. М.: Альба, 2003. С. 121.

Правовой статус ОДКБ

Основным международно-правовым документом, регламентирующим деятельность ОДКБ, является ее Устав, принятый 7 октября 2002 г. Формально данный Устав представляет собой дальнейшее организационно-правовое развитие Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. (далее Договор) и всех международных документов, принятых в его соответствии. Так, в Уставе отмечено, что государства подтверждают свою приверженность целям и принципам Договора и принятым в его рамках международным договорам и решениям. Важно, что в соответствии со ст. 2 Устава ОДКБ положения Договора и принятые в его развитие международные договоры и решения Совета коллективной безопасности являются не рекомендательными, как это часто бывает в международных организациях, а носят обязательный для государств-членов характер.

Что касается организационной структуры ОДКБ, то в соответствии с Уставом в Организации функционируют следующие органы:

- а) Совет коллективной безопасности;
- б) Совет министров иностранных дел;
- в) Совет министров обороны;
- г) Комитет секретарей советов безопасности.

Постоянно действующим рабочим органом Организации является Секретариат Организации (далее – Секретариат). Решения в органах ОДКБ по всем вопросам, кроме процедурных, принимаются на основе консенсуса (ст. 12 Устава). В виде схемы взаимодействия современная организационная структура ОДКБ может быть представлена следующим образом (рис. 4).

В качестве ключевых целей функционирования Организации Устав ОДКБ провозгласил укрепление мира, меж-

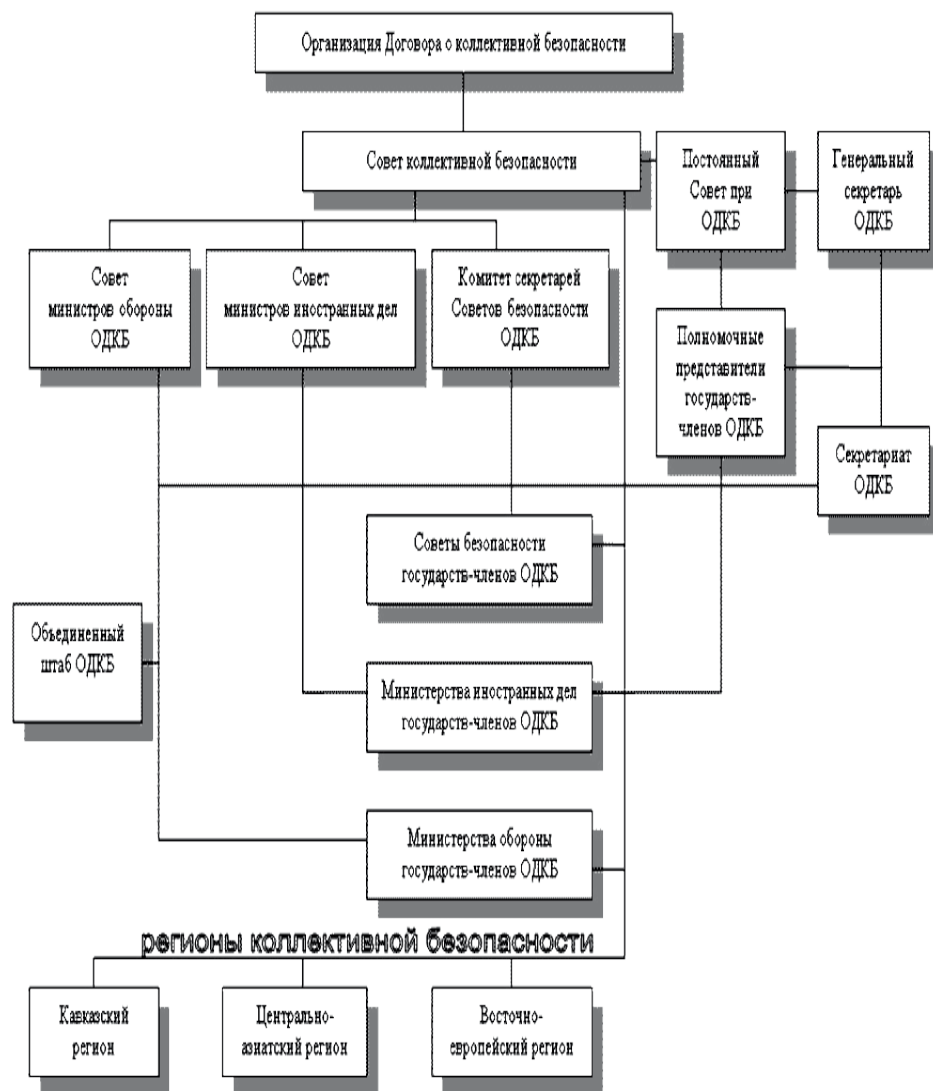


Рис. 4. Организационная структура ОДКБ

дународной и региональной безопасности и стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, приоритет в достижении которых государства-члены отдают политическим средствам.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем состояла основная проблема с военно-технической точки зрения при распаде СССР на независимые государства?
2. Какую международную организацию учредили государства СНГ, вышедшие из ОДКБ?
3. На какие этапы условно можно разделить процесс становления и развития системы региональной безопасности на пространстве СНГ? Чем они характеризуются?
4. Каковы основные угрозы национальной безопасности современной России?
5. Каков принцип принятия решений в органах ОДКБ в соответствии с Уставом этой организации?

Лекция 2

**Сотрудничество по вопросам
региональной безопасности в рамках ШОС.
Современный политико-правовой статус ШОС**

Важным направлением российской внешней политики является активизация многостороннего сотрудничества по вопросам совместной безопасности государств СНГ Центральной Азии и Китая.

26 апреля 1996 г. в Шанхае Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Россия и Китай подписали Соглашение об ук-

реплении доверия в районе границы. В соответствии с употреблявшейся терминологией меры по укреплению доверия включают в себя коллективные и односторонние акции государств, предпринимаемые в целях содействия уменьшению военного противостояния и напряженности, а также предотвращения возникновения вооруженных конфликтов вследствие неправильной оценки военной деятельности друг друга (военные учения, передвижения войск и др.)¹. Таким образом, приграничными государствами Центральной Азии впервые в период постсоветской истории был сделан серьезный шаг на пути укрепления добрососедских отношений и создания в межгосударственных отношениях климата доверия и безопасности.

Годом позже, 24 апреля 1997 г., в Москве государствами в том же составе было подписано Соглашение «О взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы».

В результате подписания двух этих соглашений демилитаризации была подвержена 100-километровая зона, примыкающая к границе между государствами, а вооружения, находящиеся на приграничных территориях, были сведены до минимального уровня, необходимого сугубо для задач обороны. В частности в Соглашении от 24 апреля 1997 г. закреплено обязательство «на основе принципа равной безопасности сократить вооруженные силы, размещенные в районе границы... до минимального уровня, отвечающего отношениям добрососедства и дружбы»².

Данные многосторонние действия государств способствовали кардинальному улучшению атмосферы в обширной

зоне, протянувшейся на 7 тыс. километров от побережья Японского моря на востоке до Памира на западе¹.

По мнению многих известных экспертов, в том числе европейских, «соглашения по мерам доверия и сокращению вооруженных сил в районе границы, подписанные Китаем, Россией и странами Центральной Азии, представляют собой ощутимые достижения и свидетельствуют о важных изменениях в политике и безопасности»².

Дальнейшее развитие данного многостороннего сотрудничества в сфере безопасности было продолжено и отражалось ежегодно в итоговых документах, подписанных в ходе встреч в Алма-Ате (1998), Бишкеке (1999) и Душанбе (2000), однако существенный прогресс по развитию сотрудничества имел место на саммите в Шанхае 15 июня 2001 г., где состоялось преобразование существующих соглашений в самостоятельную региональную организацию – Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), в которую помимо существующей «Шанхайской пятерки» (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Россия и Китай) вошел еще и Узбекистан. Годом позже в Санкт-Петербурге, в июне 2002 г., для создания правовой основы и перехода к практическим действиям был принят базовый уставный документ – Хартия ШОС и Соглашение о создании Региональной антитеррористической структуры (РАТС)³.

³ Моисеев Л.П. О некоторых примерах нейтрализации вызовов безопасности в Азии // Укрепление безопасности в Европе/Евразии: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 15–16 нояб. 1999 г.; ДА МИД РФ. М.: Научная книга, 2000. С. 134–135.

¹ Pollak J.D. The Involving Security Environment in Asia^ Its Impact on Russia. Russia and Asia: The Emerging Security Agenda / G. Chufirin ed. Oxford University Press, 1999. P. 447–473.

² Встреча глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества // Дипломатический вестник. 2002. № 7. С. 25.

¹ Дипломатический словарь. М., 1985. Т. 11. С. 218.

² Соглашение между РК, РФ, КР, РТ и КНР о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы от 24 апр. 1997 г. Преамбула // Национальная безопасность: итоги десятилетия: сб. Астана: ЕЛОРДА, 2001. С. 363.

На основе принятых документов в рамках ШОС были определены следующие позиции:

1. Центральная задача ШОС – укрепление безопасности и стабильности, при этом определялись основные угрозы безопасности и стабильности в регионе – международный терроризм, сепаратизм, экстремизм, организованная преступность, незаконный оборот наркотических средств и оружия.

2. Основные усилия государств решено было направить на установление практической взаимосвязи между спецслужбами, правоохранительными органами, МЧС и др. При этом подчеркивалось, что ШОС – не закрытый альянс, он выстраивает свою политику не против кого-либо государства, а является союзом ради достижения конкретных результатов во имя единых целей государств-соседей.

3. Государства приняли на себя обязательства по приданию деятельности ШОС более широкого характера во взаимодействии с другими региональными и универсальными структурами безопасности.

Принятию столь важных решений в вопросах безопасности на приграничных территориях, и их развитию в дальнейшем способствовали многочисленные факторы и угрозы.

Для **России** эффективное межгосударственное сотрудничество в Центральной Азии и на Дальнем Востоке в вопросах безопасности – одна из ключевых проблем внешней политики не только современности, но и всех предыдущих исторических периодов.

Межгосударственные отношения России и Китая, определяющие военно-политический климат в регионе, за последнее столетие менялись более чем кардинально, от предвоенных действий 60-х гг. до установления близких партнерских отношений в сфере коллективной безопасности. Главная опасность для России в этом регионе – это чрезвычайная перенаселенность территорий с китайской

стороны и низкая плотность населения и неразвитость инфраструктуры с российской стороны. На территории Китая сегодня проживает более 1,3 млрд человек, на Дальнем Востоке России – чуть более 6 млн. Если измерять данную проблему по критерию плотности размещения населения, то на одного человека в Японии приходится 0,29 га, в Китае – 0,76 га, а в России – 12 га¹. И нужно констатировать, что процесс переселения китайского населения в Россию уже измеряется миллионами человек. По словам экспертов, основной заповедью военно-стратегического мышления китайцев являются слова Суньцзы: «Вести войну, не сражаясь, побеждать, не вступая в бой»². Руководствуясь таким принципом, китайцы, не воюя, могут колонизировать российский Дальний Восток. Китай ведет сознательную политику в этом направлении, там существует специальная программа по уплотнению населения на территориях, примыкающих к Амуру. Более того, глобальное изменение климата Земли может привести к крупным засухам в междуречье Янцзы и Хуанхэ и вызвать тем самым массовый голод, спровоцировав несанкционированное переселение китайцев в северные районы. Китайская угроза Дальнему Востоку России – проблема не новая. Еще в 1908 г. Петр Столыпин предупреждал: «Если будем спать летаргическим сном, то этот край будет пропитан чужими соками, и когда проснемся, может быть он окажется русским лишь по названию»³.

¹ Баранов Г.К. Военно-политическая обстановка в мире и ее влияние на безопасность России // Научные труды Московского гуманитарного университета. 2005. Вып. 53. С. 42.

² Макаренко, В.В. Кто союзники России? Ментальность и геополитика: парадоксы политики безопасности России. М.: Страдиз; Фиамр, 2000. 253 с.

³ Цит. по: Савенков Ю. Ходоки из поднебесной // Известия. 1997. 1 дек.

Подобная политика «забвения» проблем региона Дальнего Востока не имеет никакого оправдания ни с гуманитарной, ни с геополитической, ни с экономической точек зрения. По данным экспертов, на Крайнем Севере и Дальнем Востоке, где Россия с каждым годом ослабляла, особенно в 90-е гг., свои усилия по освоению территорий, находится 65% нефти, 67% леса, 85% природного газа, 80% золота, 95% алмазов России¹. В целом на Дальнем Востоке и в Сибири находится 50–60% всех ресурсов планеты. Учитывая грядущее ужесточение борьбы за ресурсы, при их ограниченности и убывании, этот регион может стать местом будущих столкновений цивилизаций. Особенно актуальны по этой проблеме слова Александра Солженицына, который говорил: «Как мы надеемся удержать полупустынную Сибирь, еще и брошенную нами в небрежении, незаботе, пугающей незаселенности и особенно Дальний Восток, преступно содержимым нами как постылый и чужой? Да и войны не потребуется Китаю: польется – как уже льется, дипломатически облегченное при Горбачеве – бесконфликтное “мирное завоевание”, заселение наших пустующих территорий сотнями тысяч, даже миллионами китайцев»².

Главной же проблемой и опасностью России является не просто наличие государства-соседа, обладающего большим населением, а то, что развитие наших стран, а еще больше развитие приграничных территорий имеет совершенно разную динамику. В союзе России с Китаем у нас роль младшего партнера (в перспективе российский ВВП в 5 раз меньше китайского). «Все прогнозы развития мировой экономики

указывают на то, что в обозримой перспективе России не удастся подняться выше нынешних 2–2,5% мирового ВВП, а если мы не достигнем устойчивого роста в 8–10% ежегодно, наша доля будет иметь тенденцию к сокращению»¹.

При этом Китай сегодня обладает самыми значительными сухопутными войсками в мире, а также с 1964 г. является полноценной ядерной державой (имеет 282 стратегических и 120 тактических боезарядов). Несмотря на то что Россия и Китай имеют соответствующие соглашения, ряд приграничных территорий Китай считает спорными. Так, некоторые общественно-политические группы Китая по-прежнему считают спорной примерно около 1,5 млн кв. км территории России. Среди определенных российских кругов также существует некоторое неодобрение результатов проведенной в 1991 г. демаркации границы с КНР. В частности, в результате определения с новой Россией демаркационных линий «Китай получил возможность построить крупный морской порт в дельте реки Туманной (Туманган)... Этот порт составит конкуренцию морским портам Владивостока и Находки, отбирая у них грузовые потоки»².

Современная российско-китайская граница (4 тыс. км) – самая большая сухопутная граница в мире, при этом на приграничных территориях по-прежнему сильны сепаратистские и экстремистские националистические настроения. По мнению ряда экспертов, «Россия может оказаться втянутой в любой межэтнический конфликт между уйгурами и казахами, с одной стороны, и ханьцами – с другой... Усиление

¹ Караганов С.А. Новая эпоха противостояния // Россия в глобальной политике. С. 58–69.

² Кунадзе Г. Пограничные проблемы в отношениях России с ее соседями в Восточной Азии // Безопасность России. XXI век / Ин-т Восток-Запад; Программа международной безопасности. М.: Права человека, 2000. 597 с.

¹ Абазов Р. Политика России в АТР: смена парадигм // Мировая экономика и международные отношения, 1997. № 2. С. 29.

² Солженицын А. Россия в обвале. М., 1998. С. 46.

напряженности в межэтнических отношениях в Китае прямо противоречит российским интересам»¹.

Что касается партнерства с государствами СНГ – участниками ШОС (Казахстан, Узбекистан, Кыргызстан и Таджикистан), то данный регион является стратегически важным для России как с военно-политической, так и с экономической точек зрения. Центральная Азия остается для России традиционным источником поступления хлопка (87% от объема внешних закупок), ячменя (70%) и пшеницы (54%), предоставляет возможность разработки и транспортировки нефтегазовых ресурсов, драгметаллов, открывает перспективы использования крупнейшего водостока всей Евразии. С военно-стратегической точки зрения на территории Центральной Азии расположены космодром «Байконур», на котором происходит более 70% российских космических запусков, противоракетный полигон Сары Шаган в Казахстане, РЛС, расположенные на берегу озера Балхаш, пункт дальней связи ВМФ в Кыргызстане, станция оптико-волоконного наблюдения в Таджикистане, действующая в рамках ГЛОНАСС².

В связи с этим весь регион ответственности ШОС – безусловно, важнейшее направление для развития многостороннего сотрудничества, особенно в сфере безопасности. Только укрепляя диалог в рамках интеграционных объединений, можно существенно снизить многие угрозы и риски российской национальной безопасности. В отношении же

¹ Кунадзе Г. Пограничные проблемы в отношениях России с ее соседями в Восточной Азии // Безопасность России. XXI век / Ин-т Восток-Запад, Программа международной безопасности. М.: Права человека, 2000. 597 с.

² Меркулова Э.А., Меркулов К.К. Место и роль Шанхайской организации сотрудничества в обеспечении мира и стабильности в Евразии: учеб. пособие. М.: ДА МИД РФ, 2005. С. 38.

мер доверия и сокращения военного присутствия в районе китайской границы нужно подчеркнуть, что к ним нужно относиться крайне обдуманно. Так, по мнению некоторых военных экспертов, «особенность современной обстановки состоит в том, что сейчас агрессор чаще всего не будет создавать традиционную для прошлых лет военно-политическую обстановку угрожающего периода и сделает все возможное, чтобы преждевременно не раскрыть свои намерения, наоборот он может усилить демонстрацию самого дружественного отношения к стране – объекту нападения... увеличатся инвестиции и товарооборот, осуществляются отвод войск с границы с Россией, перебазирование авиации в глубину и т.д.»¹. Хотя сложно поверить и согласиться с такой оценкой современного развития отношений с Китаем, тем не менее, несмотря на необходимость и эффективность мер доверия на приграничных территориях, существенно ослаблять военное присутствие в районе государственной границы нецелесообразно. Целесообразным же является качественное изменение военной политики на этом направлении. Учитывая несоизмеримую с российской сухопутную составляющую китайской армии, «очевидно, что Российская армия вряд ли способна разгромить китайскую, используя обычные вооружения»². При этом именно обычные вооружения были предметом Соглашений о сокращении вооружения в районе границы. Напротив, не подпадают под сокращение ракетные войска стратегического назначения, стратегичес-

¹ Баранов Г.К. Военно-политическая обстановка в мире и ее влияние на безопасность России // Научные труды Московского гуманитарного университета. 2005. Вып. 53. С. 48.

² Макаренко В.В. Кто союзники России? Ментальность и геополитика: парадоксы политики безопасности России. М.: Стради: Фиабр, 2000. С. 139.

кая авиация, военно-морской флот и войска противоракетной обороны, которые в этой связи необходимо качественно и количественно наращивать. В этом отношении механизмы ШОС – безусловный фактор стабилизации и стратегического баланса сил в сфере безопасности.

Существует точка зрения, что ШОС – плод инициативы *Китая*, а не России. Так, со слов одного из исследователей проблем Шанхайской организации сотрудничества профессора МГИМО С.Г. Лузянина «Шанхайская пятерка» является по большому счету китайским политическим проектом, который был осторожно, но настойчиво пролоббирован Пекином через Россию и соседние с Китаем страны»¹. Ввиду того, что Китай ранее воздерживался вообще от каких-либо региональных интеграционных объединений, ШОС в самом Китае как первая региональная организация с его участием была воспринята с большим оптимизмом.²

Создание Шанхайской организации сотрудничества – важный для Китая стратегический шаг. Главные интересы Китая в Шанхайской организации сотрудничества заключаются в следующем:

- сдерживание сепаратистских сил «Восточного Туркестана» (создание независимого государства на территории Синьцзян-Уйгурского автономного округа КНР);
- обеспечение необходимого уровня безопасности Центральной Азии как надежного тыла;
- импорт энергии и развитие многопланового экономического сотрудничества (сегодня Китай имеет энергоза-

висимость более 50% от внешних источников, в основном это нефть с Ближнего Востока. Учитывая неспокойную обстановку в этом регионе, Китай заинтересован развивать сотрудничество в этом направлении со своими северными соседями, обладающими колоссальными сырьевыми ресурсами)¹. При этом, по прогнозам специалистов, к 2020 г. Китай будет импортировать до 75% всей потребляемой нефти. На сегодняшний день в рамках сотрудничества с государствами ШОС уже подписаны ряд крупных соглашений, прежде всего с Россией, о строительстве нефтепровода из Восточной Сибири и поставке энергоресурсов.

Помимо решения экономических, приграничных, межнациональных проблем между Россией и Китаем в создании ШОС в современной ситуации многие усмотрели контрмеру против усиления США и Японии в Юго-Восточном регионе. «Ни Россия, ни Китай не хотят противостояния с США, но их сближают подозрения, которые вызывает “неопределенность” целей американской стратегии в Центральной Азии», – пишет, например, А. Богатуров². Именно в США и в определенном смысле в Японии создание ШОС и развитие широкого диалога и сотрудничества между странами Центральной Азии и Дальнего Востока на самостоятельной основе воспринимается как нежелательный и опасный геополитический вектор развития. Еще больше США пугает перспектива вхождения в ШОС так называемых стран-изгоев и других сильных и авторитетных государств региона.

¹ Лузянин С.Г. Шанхайская шестерка уже никого не устраивает // Независимая газета. 2002. 6 июня.

² Zhao Huasheng. Establishment and Development // Contemporary World Configuration. Shanghai Institute for International Studies, SIIS Publication, Shanghai. China, 2002. P. 89–108.

¹ Чжао Хуашен. Китай. Центральная Азия и Шанхайская организация сотрудничества / Московский центр Карнеги. М.: Моск. центр Карнеги, 2005. С. 31. (Рабочие материалы. № 5).

² Богатуров А. Истоки американского поведения // Россия в глобальной политике. 2004. Т. 2, № 6. С. 80–97.

Статус наблюдателей в ШОС получили Иран, Афганистан и Монголия. Вхождение в ШОС некоторых из этих государств, в первую очередь Индии, превратило бы ШОС, по словам А. Лукина, директора Центра исследований Восточной Азии и Шанхайской организации сотрудничества МГИМО (У) МИД России, «в одну из наиболее влиятельных международных организаций»¹. С позиции американских экспертов, «с этой коалицией сложнее иметь дело и противостоять, чем с нашими врагами времен “холодной войны”»².

По мнению ряда европейских исследователей, в частности политического консультанта Шотландского центра международной безопасности при Абердинском университете Роджера Н. Макдермота, «масштабной геополитической задачей для некоторых государств ШОС является укрепление этой организации и выведение ее на уровень, который позволил бы противостоять проводимой Соединенными Штатами политике односторонности. Китай почти не скрывает желания превратить ШОС в структуру, которая сделала бы ненужным стратегическое присутствие США в Центральной Азии, в том числе на военных базах в Киргизии и Узбекистане. Китайские лидеры считают, что американские базы облегчают задачу потенциального геополитического “окружения” Пекина. Чтобы избежать такого развития событий, Китай настойчиво стремится усилить свое влияние на государства Центральной Азии»³.

¹ Лукин А. Шанхайская организация сотрудничества: что дальше? // Россия в глобальной политике. 2007. Т. 5, № 3. С. 78–95.

² Цит. по: Арин О.А. Мир без России. М.: Эксмо; Алгоритм, 2002. 479 с. (История XXI века: прогнозы, перспективы, предсказания).

³ Макдермот Р.Н. Шанхайская организация сотрудничества делает важный шаг к повышению своей жизнеспособности. URL: <http://www.eurasianet.org>. 8.09.2003.

Предвидя это, США совершенно оправданно предпринимали попытки по созданию самостоятельной организации безопасности в этом регионе, в которой они играли бы главную роль. Дж. Най, впоследствии ставший помощником министра обороны США, в 1992 г. предлагал созвать Конференцию по безопасности и сотрудничеству в Северо-Восточной Азии (США, Япония, Китай, Россия, Корея и, возможно, Монголия)¹.

Наиболее компетентные специалисты по проблемам сотрудничества в ШОС опровергают антиамериканские причины создания организации. По мнению одного из специалистов по китайско-российским отношениям директора Центра России и Центральной Азии Фуньданьского университета (Шанхай, Китай) Чжао Хуашена, ШОС скорее не ответное действие против Америки, а реакция на установление власти талибов в Афганистане и исходящих от них угроз, по его мнению, «американский фактор играл для “Шанхайской пятерки” и ШОС весьма опосредованную, второстепенную роль»². С российской стороны директор Центра исследований Восточной Азии и Шанхайской организации сотрудничества МГИМО (У) МИД России А. Лукин придерживается близкого мнения: «Попытки превратить организацию в антизападный или антиамериканский блок обречены на провал, поскольку это противоречит коренным интересам государств-участников, заинтересованных в сотрудничестве с Западом по многим направлениям»³.

¹ См.: Nye J.Jr. Cooping with Japan. Foreign Policy. Winter 1992/93. P. 101, 103.

² Чжао Хуашен. Китай. Центральная Азия и Шанхайская организация сотрудничества / Московский центр Карнеги. М.: Московский центр Карнеги, 2005. С. 10. (Рабочие материалы № 5).

³ Лукин А. Шанхайская организация сотрудничества: что дальше? // Россия в глобальной политике. 2007. Т. 5, № 3. С. 78–95.

Однако реальная обстановка в этом регионе более многоплановая.

С развитием экономического потенциала Китай становится все более опасным конкурентом Японии в регионе Юго-Восточной Азии. А учитывая факт существования союзных отношений Японии и США, безопасность на восточных рубежах Китая требует более значительного внимания и контроля. В 90-е гг. Япония инвестировала в свои ВС около 200 млрд долларов. Прирост военного бюджета Японии составляет 6–7% в год (3-е место в мире по военному бюджету). По данным военных экспертов, «в настоящее время японские силы самообороны насчитывают 250 тыс. человек, 13 общевойсковых дивизий, около 1200 танков, свыше 400 боевых самолетов и около 150 боевых кораблей, при этом они располагают возможностью быстрого развертывания и способны решать оперативно стратегические задачи за пределами своей территории как самостоятельно, так и в коалиции с союзниками. Япония в состоянии производить ядерное оружие, ее ученые и инженеры уже овладели ядерными технологиями, в стране имеются запасы плутония, достаточного для создания атомных бомб¹. Для Китая создание ШОС – это шаг на пути к дестабилизации единственного в настоящее время центра силы в АТР в виде США и Японии, наращивающие свои возможности. Более того, с развитием добрососедских отношений с Россией Китай больше усилий может тратить на создание более адекватных гарантий безопасности на своих восточных и южных рубежах.

По мнению китайских экспертов, самая важная и сложная задача внешнеполитической стратегии Китая – не допус-

тить обретения Тайванем статуса независимого государства, а также нейтрализовать конфронтационную американскую политику в отношении Китая, направленную на сдерживание его подъема, поэтому Китаю крайне необходимо обеспечить мир и стабильность на остальных стратегических направлениях¹. С точки зрения Китая аннексия Японией Тайваня в 1895 г. и ее действия во время Второй мировой войны остаются «неоплаченным историческим долгом». Учитывая то, что в 1997 г. были приняты Основные направления оборонного сотрудничества США и Японии, в соответствии с которыми район применения договора был расширен и в неявной форме затрагивал Тайвань, именно угроза конфликта или вмешательства в него со стороны США или тем более Японии – самый сильный движущий фактор в выборе Китаем незападного партнера в вопросах региональной безопасности. Конфронтационные стратегии в регионе в настоящее время в неявной форме усилены еще и строительством Китаем искусственных островов в Южно-Китайском море. По мнению Пентагона, строительство островов, помимо чисто экономических целей, будет способствовать установлению там более продвинутых систем слежения, служить дальнейшему продвижению Китая в западной части Тихого океана. Инцидент, произошедший в мае 2015 г., когда облетевший искусственные острова самолет-разведчик ВМФ США вызвал бурю негодования со стороны китайских властей. Американцы заявили, что лишь находятся в международном воздушном пространстве. Нерешенность многих территориальных вопросов, растущие «потребности» разви-

¹ Чжао Хуашен. Китай. Центральная Азия и Шанхайская организация сотрудничества / Московский центр Карнеги. М.: Московский центр Карнеги, 2005. С. 33. (Рабочие материалы № 5).

вающегося Китая и желание им противостоять со стороны Японии и США – серьезная проблема, конфликт интересов которой может быть причиной крупномасштабного конфликта и даже войны.

С точки зрения угроз российским национальным интересам усиление США и Японии в регионе также несет многочисленные проблемы. С конца 90-х гг. «в тихоокеанском бассейне главным дестабилизирующим фактором является явное превосходство (в два-три раза) ВМС США и Японии над силами Тихоокеанского флота ВМФ России»¹. Фактическая численность личного состава ВМС США, находящегося в оперативном распоряжении Тихоокеанского командования, составляет около 300 тыс. человек².

Потенциальная военная угроза усиливается еще и тем, что у России с Японией до сих пор не подписан мирный договор, причиной является невозможность согласования государственной принадлежности Курильских островов (острова малой Курильской гряды Итуруп и Кунашир), находящихся со времен после Второй мировой войны под российской юрисдикцией. И эта проблема, несмотря на ее некоторое забвение в российской науке, является весьма серьезной проблемой региональной безопасности и содержит в себе ряд потенциальных стратегических угроз.

Для других государств Центральной Азии, участвующих в учреждении организации, создание ШОС в первую очередь – значительный шаг на пути создания условий региональной безопасности адекватных современным вызо-

вам международного терроризма и экстремизма. Благодаря этому в Шанхайской организации сотрудничества заложен большой антитеррористический потенциал. Не секрет, что «непосредственной причиной создания ШОС стала непрекращавшаяся эскалация действий экстремистских и сепаратистских сил в Центральной Азии, главным образом на территориях Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана, а также в Синьцзяне – Уйгурском автономном районе КНР»¹.

Таким образом, при создании Шанхайской организации сотрудничества как ведущей организации безопасности в регионе государства-члены руководствовались собственными интересами безопасности, тем не менее цели и задачи для новой организации едины. «Уже сегодня в формате ШОС “6+4” (шесть стран-членов, четыре страны-наблюдателя) сосредоточены огромные экономические и человеческие ресурсы. На страны ШОС приходится 3/5 территории Евразийского континента, 1/4 часть населения мира, а с наблюдателями – большая часть населения планеты. В зоне ответственности ШОС – богатейшие природные запасы, наивысшие показатели экономического роста»². По заявлению Е.М. Примакова, благодаря которому во многом эта организация появилась, ШОС – «организация нового типа», перед которой неформально ставились сверхзадачи – изменить современный мир к лучшему, сделать его более справедливым, остановить нарастание опасных тенденций в развитии человечества.

¹ Чуфрин Г. Шанхайская организация сотрудничества // Ежегодник СИПРИ: вооружения, разоружение и международная безопасность. М., 2003–2004. С. 1033.

² Ивашов Л. О расширении хартленда, или ШОС (Шанхайская организация сотрудничества): путь к совершенствованию. (Материал с сайта «Фонд стратегической культуры»).

¹ Гацко М. Внешние угрозы безопасности России // Обозреватель [Observer]. 2006. №10. 18 с.

² Pollak J.D. The Evolving Security Environment in Asia^ Its Impact on Russia. Russia and Asia: The Emerging Security Agenda / G. Chufirin ed. Oxford University Press, 1999. P. 447–473.

Несмотря на общий позитивный взгляд на развитие сотрудничества, в ШОС существуют и определенные проблемные аспекты. Так, недостаточно эффективно показали себя механизмы ШОС при обеспечении тыловой поддержки операции США в Афганистане. Несмотря на то что в соответствии с Хартией ШОС борьба с международным терроризмом – одна из ключевых задач организации, государства – члены ШОС действовали в этом вопросе либо самостоятельно, либо осуществляли двусторонние консультации, практически не прибегая к многостороннему формату в рамках созданных антитеррористических структур данной международной организации. Как известно, страны ШОС (Кыргызстан, Узбекистан) без каких-либо консультаций с ШОС предоставили возможность размещения на своей территории военных баз США.

Остается также негативным фактором динамическое развитие размера бюджета ШОС, учитывая задачи, стоящие перед организацией, составляющий всего около 5 млн долларов. Военно-стратегическая интеграция в рамках ШОС будет односторонней, если данное сотрудничество не будет подкреплено интересом стран-участниц к реализации крупных совместных экономических проектов, которые недостаточно активно развиваются в рамках ШОС. К примеру, несмотря на явную заинтересованность России и Китая в наращивании инвестиций в нефтегазовую сферу стран Центральной Азии, «США остаются крупнейшими инвесторами в нефтегазовую промышленность Казахстана»¹.

¹ Меркулова Э.А., Меркулов К.К. Место и роль Шанхайской организации сотрудничества в обеспечении мира и стабильности в Евразии: учеб. пособие. М.: ДА МИД РФ, 2005. С. 43.

Высказываются также соображения, что ввиду возможного расширения круга членов ШОС (появление Индии, Пакистана и др.) организация будет неспособна развиваться к «иерархическому сообществу безопасности» (типа НАТО, ОДКБ), а превратится в некий межгосударственный форум, «плюралистическое сообщество безопасности»¹, которое будет в результате неэффективным и неэффективным.

Однако согласимся с позицией, что «ШОС – по историческим меркам очень молодая организация, и говорить о ее эффективности, или наоборот, пока еще преждевременно, с учетом слишком малого отрезка времени ее деятельности»².

Более эффективное функционирование подобной организации, деятельность которой направлена на снятие напряженности и создание эффективной системы безопасности в регионе, остается стратегически важной задачей для всех государств-членов и в первую очередь для России. Долговременный порядок в Азии не может быть создан без участия России. Сильная Россия в этом регионе – залог стабильности и мирного существования соседних государств, выстраивающих добрососедские отношения с нашим государством. Однако только военными средствами обеспечить порядок и безопасность в регионе Центральной Азии и на Дальнем Востоке, учитывая факторы территорий, демографии, национального развития, не представляется возможным даже в среднесрочной перспективе. России нужны активные, незамедлительные действия по развитию инфраструктуры и эко-

¹ Меркулова Э.А., Меркулов К.К. Место и роль Шанхайской организации сотрудничества в обеспечении мира и стабильности в Евразии: учеб. пособие. М.: ДА МИД РФ, 2005 – С. 32.

² Карнеев А.Н. Россия и Китай в Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) // Региональные организации. Современные тенденции развития. М.: Изд-во «Гуманитарий», 2003. С. 128.

номической интеграции на этих территориях. Только такая политика, включающая в себя комплекс политико-правовых, экономических и социальных мер позволит обеспечить в регионе устойчивый мир и согласие на долговременной основе.

Современный политико-правовой статус ШОС

На сегодняшний момент в рамках Шанхайской организации сотрудничества основными международно-правовыми документами являются следующие:

- Декларация о создании ШОС (15.06.2001).
- Хартия Шанхайской организации сотрудничества (07.06.2002).
- Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств – членов ШОС (16.08.2007).

Как было отмечено, декларация о создании ШОС, подписанная в июне 2001 г., положила начало работе существовавшей до этого на протяжении пяти лет «Шанхайской пятерки» на качественно ином институциональном уровне. В декларации стороны высоко оценили позитивную роль данного пятистороннего формата сотрудничества «в продвижении и углублении отношений добрососедства, взаимного доверия и дружбы между государствами-участниками, упрочении безопасности и стабильности в регионе, содействии совместному развитию». В соответствии с принятым документом были провозглашены следующие цели организации:

- укрепление между государствами-участниками взаимного доверия, дружбы и добрососедства;
- поощрение эффективного сотрудничества между государствами-участниками в политической, торгово-экономической, научно-технической, культурной, образовательной, энергетической, транспортной, экологической и других областях;

– совместные усилия по поддержанию и обеспечению мира, безопасности и стабильности в регионе, построению нового демократического, справедливого и рационального политического и экономического международного порядка.

При таком широком спектре целей тем не менее Декларация определила, что в рамках данного организационного сотрудничества его участники «придают приоритетное значение региональной безопасности и предпринимают все необходимые усилия для ее обеспечения». При этом первом шаге на пути реализации данного приоритета в соответствии с Декларацией была инициатива по учреждению Региональной антитеррористической структуры Шанхайской организации сотрудничества с месторасположением в г. Бишкеке.

Нужно отметить, что в Декларации 2001 г. не была четко прописана институциональная структура организации. В тексте имелось лишь упоминание о том, что ежегодно проводятся официальные встречи глав государств и регулярные встречи глав правительств государств-участников, также упоминалось о механизмах встреч руководителей соответствующих ведомств, а также возможности формирования постоянных и временных экспертных рабочих групп для изучения планов и предложений по дальнейшему развитию сотрудничества. В связи с этим можно говорить, что как таковая организация появляется уже позже, после принятия Хартии в 2002 г., основной же задачей Декларации 2001 г. было дать старт процессу формирования новой интеграционной структуры. Так, в соответствии с Декларацией 2001 г. был создан Совет национальных координаторов государств-участников. Данному органу было поручено «приступить к разработке проекта “Хартии Шанхайской организации сотрудничества”, которая будет содержать ясное изложение положений о целях, предмете, задачах, направлениях перспективного сотруд-

ничества в рамках Шанхайской организации сотрудничества, принципах и процедуре принятия в нее новых членов, юридической силе принимаемых ею решений и способах взаимодействия с другими международными организациями».

С принятием Хартии ШОС 7 июня 2002 г. в Санкт-Петербурге существенно расширяется и конкретизируется спектр целей организации. Определяются такие цели, как совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму во всех их проявлениях, борьба с незаконным оборотом наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграцией; координация подходов при интеграции в мировую экономику; содействие обеспечению прав и основных свобод человека в соответствии с международными обязательствами государств-членов и их национальным законодательством; поддержание и развитие отношений с другими государствами и международными организациями; взаимодействие в предотвращении международных конфликтов и их мирном урегулировании; совместный поиск решений проблем, которые возникнут в XXI в., и ряд других.

В соответствии с Хартией в качестве принципов ШОС, помимо классических общепризнанных принципов международного права, таких как взаимное уважение суверенитета, независимости, территориальной целостности государств и нерушимости государственных границ, ненападение, невмешательства во внутренние дела, неприменение силы или угрозы силой в международных отношениях, примечательно отдельное выделение в качестве принципа, свойственного данному формату сотрудничества, – принципа отказа от одностороннего военного превосходства в сопредельных районах.

С принятием Хартии Шанхайская организация сотрудничества приобретает и более четкие организационные фор-

мы. В рамках ШОС создаются Совет глав государств; Совет глав правительств (премьер-министров); Совет министров иностранных дел; Совещание руководителей министерств и/или ведомств; Совет национальных координаторов; Региональная антитеррористическая структура; Секретариат. Решения в органах ШОС принимаются путем консенсуса, что соответствует практике принятия решения в подобных региональных организациях (НАТО, например). В соответствии с Хартией «любое государство-член может изложить свою точку зрения по отдельным аспектам и/или конкретным вопросам принимаемых решений, что не является препятствием для принятия решения в целом». Данная формула в полной мере соответствует практике принятия решения в таком органе, как Совет Безопасности ООН, где воздержание постоянного члена от голосования не приводит к отклонению решения в целом.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие меры по укреплению доверия в районе границ были предприняты Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Россией и Китаем в соответствии с Шанхайским соглашением от 26 апреля 1996 г.?
2. Какие угрозы безопасности и стабильности в регионе были закреплены Хартией ШОС как основные?
3. В чем заключается необходимость сотрудничества России и Китая в рамках ШОС?
4. Какие интересы преследуют страны Центральной Азии в рамках коллективных стратегий в Шанхайской организации сотрудничества?
5. Каким правовым принципом руководствуются государства-члены ШОС в соответствии с Хартией, помимо классических общепризнанных принципов международного права?

Тема 5

ЕВРО-АТЛАНТИЧЕСКИЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Эволюция стратегий НАТО к евро-атлантической безопасности. Расширение НАТО: форма интеграции Европы или американская экспансия. Сотрудничество Россия – НАТО: проблемы и перспективы

НАТО, или Североатлантический альянс, был создан на основе подписанного в Вашингтоне 4 апреля 1949 г. Североатлантического договора, который вступил в силу уже к 24 августа того же года. Несмотря на то что договор начинался со слов о том, что «договаривающиеся стороны подтверждают свою веру в цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций и свое желание жить в мире», с созданием НАТО начался процесс создания иной, отличной от сформированной в рамках ООН, системы международной безопасности. Вместо принципов системы всеобъемлющей безопасности, закрепленных в Уставе ООН, государства отдали свои предпочтения системе линейной обороны. Однако это был процесс, который продолжается более полувека. В связи с этим, для того чтобы объективно оценить современную ситуацию и стратегии НАТО по обеспечению евро-атлантической безопасности, представляется целесообразным исследование эволюции Альянса.

Хотя Запад первым пошел по пути нарушения Потсдамских договоренностей, создание НАТО, по сути, было неким ответным шагом Западной Европы на произошедший в 1948 г. коммунистический переворот в Чехословакии. Западная Европа того времени всерьез опасалась прямого военного вмешательства и даже агрессии со стороны Советского Союза, и США воспользовались этим для долговременного закрепления своего военного присутствия на европейском континенте. НАТО, по сути, была способом привязать европейские страны к американскому центру силы. Говоря словами тогдашнего Президента США Гарри С. Трумэна, план Маршала, реализуемый с 1947 по 1952 г., и НАТО, созданная в 1949 г., были «двумя половинками одного ореха»¹. Бывший Госсекретарь США Генри Киссинджер в своей книге «Дипломатия» называет НАТО единственным военным союзом мирного времени, в котором Америка приняла участие².

Однако необходимо также отметить, что создавался Альянс как типичный оборонный союз с обязательством о взаимопомощи в случае нападения и не более того. О далеко идущих планах в сфере европейской безопасности не было никакой речи. Вообще Вашингтонский договор – весьма сдержанный и лаконичный документ, состоящий всего из 14 статей, основной из которых является ст. 5, содержащая обязательства по коллективной обороне в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

Первоначально к Вашингтонскому договору присоединились 12 государств: США, Канада, Великобритания,

¹ НАТО в XXI веке: бюллетень. NATO Public Diplomacy Division. Brussels. Belgium. С. 6.

² Вондра А. Обновление НАТО: почему и как? // Центрально-европейский ежегодник. М., 2003. С. 97–104.

Франция, Португалия, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Исландия, Дания, Норвегия. Следующим этапом в 1952 г. к договору присоединились Турция и Греция. В 1955 г. – ФРГ и 1982 г. – Испания. Таким образом, практически все западно-европейские государства вошли в военный блок НАТО, создав тем самым единую линию коллективной обороны и безопасности.

Основным, более того, единственным потенциально рассматриваемым противником НАТО был Советский Союз как государство, враждебный «центр силы» и коммунизм как враждебная идеология. Вплоть до 1989 г. вся политика и повседневная деятельность Альянса была направлена на противостояние этим потенциальным угрозам. В 1989 г. в странах Центральной и Восточной Европы стремительно проходят антикоммунистические перевороты, противостоять которым Советский Союз не может, более того, в достаточно широких кругах российского общества данные демократические процессы в Европе вызывают поддержку и одобрение. В ноябре 1989 г. происходит крушение Берлинской стены, символизирующее не только начало процесса объединения Германии, но и всей Европы, как затем оказалось, на антироссийской основе.

Анализируя стратегическую составляющую политики того времени, Рональд Д. Асмус – старший научный сотрудник по трансатлантическим вопросам Германского фонда США им. Маршалла, пишет: «Демократические революции 1989 г. в Центральной и Восточной Европе по большей части застали Запад врасплох, но даже несмотря на то, насколько эти революции были желанны, они ниспровергли многие из основных положений, которыми до этого времени руководствовались западное мировоззре-

ние и политика»¹. Фактически, всем было понятно, что «холодная война» закончилась, но распускать НАТО в связи с достижением основной цели ее создания и существования государства-члены не торопились.

В 1990 г. на очередном саммите НАТО в Лондоне принимается декларация, провозглашающая переход НАТО от эпохи «холодной войны» к эпохе сотрудничества и партнерства. И уже к 1991 г. в связи с роспуском Организации Варшавского договора появляется Новая стратегическая концепция НАТО. На данном этапе многие государства Европы в действительности верили в развитие НАТО как инструмента мира и согласия в регионе, в чем всячески убеждали и руководство Советского Союза.

В декабре 1991 г. для активизации партнерства НАТО с государствами Центральной и Восточной Европы, а также на пространстве СССР учреждается Совет северо-атлантического сотрудничества. Через несколько дней после этого прекращает свое существование СССР.

Эпоха идеологического противостояния закончилась, и на восточноевропейском и постсоветском пространстве образовался военно-политический вакуум, который подлежал заполнению. На Брюссельской сессии НАТО в 1994 г. были приняты решения о создании Программы «Партнерство ради мира» и о расширении возможности реагирования на кризисные ситуации в Европе (Югославия, 1990-е гг.).

Была взята линия на безграничное расширение НАТО, в первую очередь, через программу «Партнерство ради мира», которая, по сути, явилась началом будущей экспансии НАТО, директор Бюро информации и прессы НАТО Эрика

¹ Асмус Р.Д. Оказание воздействия: «мозговые центры» и дебаты о расширении НАТО // *Connections. The Quarterly Journal*. Munster. 2003. Т. II, № 1. С. 119–124.

Брюс заявила: «В будущем для участия в программе визитов будут приглашаться люди, формирующие общественную политику и мнение. Таким образом, будут более эффективно расходоваться сокращающиеся ресурсы». На вооружение была взята концепция сокращения различных информационных программ для стран – членов НАТО в пользу разветвления и наращивания подобных программ для стран-партнеров¹.

Программа развития партнерства уже к 1999 г. дала свои результаты – в Альянс вступают Польша, Чехия, Венгрия, а в 2004 г. – Болгария, Латвия, Литва, Румыния, Словакия, Словения и Эстония. Таким образом, после ликвидации советского «центра силы», крушения коммунистической идеологии, двухполюсная система, характеризующаяся постоянной гонкой вооружений и балансом сил во всем мире, была заменена на однополюсную систему (подобно Древнему Риму), во главе которой, вопреки всем разногласиям со странами «старой» Европы, находится США. По мнению С. Хантингтона, все народы мира должны принять американские ценности, если же они от этого отказываются, Вашингтон должен убедить их сделать это или заставить. Таким образом, при реализации такой миссии «США теряет свою идентичность и превращается в наднациональную империю»².

Институциональная структура НАТО

Итак, каким представляется современная архитектура безопасности Евро-Атлантического региона под эгидой

¹ Bruce E.V.C. NATO's information Activities. A time of increasing demands and dwindling resources // NATO Review. 1994. Vol. 42, № 4. P. 17–19.

² Huntington S. Dead souls. The Denationalization of American Elite // The National interest. 2004. № 75. P. 16.

НАТО и США. В первую очередь, НАТО, в отличие от многих подобных оборонительных союзов, за годы существования обрела достаточно разветвленную, но крайне эффективную внутреннюю институциональную структуру:

- **Североатлантический совет** – высший орган, в который входят все государства-члены с правом голоса. Наибольшее значение в развитии политики Альянса имеют встречи Совета на высшем уровне, которые проводятся при необходимости решения особо важных вопросов.

- **Комитет военного планирования.** В его работе принимают участие министры обороны стран-членов, созывается не реже двух раз в год для принятия наиболее важных вопросов коллективной обороны.

- **Военный комитет** является высшим военным органом Североатлантического совета и Комитета военного планирования. В его состав входят начальники генштабов государств-членов. В таком составе созывается не реже двух раз в год, в остальное время действует на уровне постоянных представителей. В его компетенцию входит принятие рекомендаций по политическому руководству, включая меры по обеспечению совместной обороны, подготовку обширных директив по военным вопросам. Председатель комитета ежегодно подлежит ротации по латинскому алфавиту среди стран-членов.

- **Международный военный штаб** возглавляет директор в звании генерал-лейтенанта, который выдвигается одной из стран-членов и избирается Военным комитетом. Директор не может быть представителем той же страны, что и председатель Военного комитета. Штаб состоит из военных сотрудников государств-членов. Наряду с военными участие принимают и гражданские представители, как правило, на уровне обеспечивающего персонала. Основной функцией Штаба является оказание помощи Военному комитету, по сути это его

исполнительный орган, претворяющий в жизнь его решения. Включает в себя ряд отделов (отдел планирования и политики, отдел разведки и др.).

- **Оперативный центр.** Основной задачей является оказание помощи всем структурам Альянса в проведении консультаций в мирное время, по сути является центром обмена, получения и распространения разведывательной информации. Центр ежедневно отслеживает всю необходимую информацию, потенциально представляющую интерес для НАТО, а также осуществляет текущий контроль за работой средств связи.

- **Группа ядерного планирования** является форумом для проведения консультаций по проблемам и роли ядерных вооруженных сил в политике НАТО. Созывается на уровне министров обороны государств-членов, как правило, в одно время с Комитетом военного планирования.

- **Международный секретариат.** С его помощью осуществляется деятельность Североатлантического совета и Военного комитета. В составе секретариата работают представители стран – членов Альянса, направляемые на 3-4 года. Подчиняется генеральному секретарю и состоит из канцелярии генерального секретаря и пяти оперативных отделов, административного бюро и бюро финансового контроля.

- **Генеральный секретарь** возглавляет международный секретариат, по должности является председателем Североатлантического совета, Комитета военного планирования, Группы ядерного планирования, является основным представителем НАТО в межправительственных отношениях.

В деятельности НАТО самым широким образом используются самые различные формы консультаций, деятельность штаб-квартиры на 80% состоит из них.

Для более эффективного сотрудничества со странами не членами НАТО учредило самые различные структуры для выработки согласованных позиций в сфере безопасности. «Регулярные консультации по соответствующим политическим вопросам проводятся также с государствами-партнерами в рамках Совета Евро-Атлантического партнерства, а также с Россией, главным образом в Совете Россия–НАТО (СРН); с Украиной в комиссии НАТО–Украина и участниками Средиземноморского договора в группе средиземноморского сотрудничества» и др. *Совет Евро-Атлантического партнерства* (ранее Совет североатлантического сотрудничества) функционирует с 1997 г. как форум для осуществления консультаций по вопросам политики и безопасности между государствами НАТО и Центральной и Восточной Европы, а также бывших республик СССР, включая обсуждение вопросов военного планирования и реализации национальных военных стратегий. Совет призван осуществлять фактическое руководство программой «Партнерство ради мира».

Для более глубокого сотрудничества со странами-партнерами НАТО создает и самые различные вспомогательные структуры. Так, например, был создан Центр социальной адаптации «Россия–НАТО» для помощи уволенным военнослужащим ВС РФ в возвращении к гражданской жизни (за период деятельности специалисты Центра ответили на более чем 150 000 запросов, осуществили переподготовку 1500 военнослужащих, 750 помогли найти работу).

Важнейшей составной частью разветвленной структуры НАТО является целая сеть самых различных экспертных групп, создаваемых для разработки конкретных проблем безопасности. «Всего за год в НАТО собирается с разной сте-

пенью регулярности до 300 экспертных групп, именно на их уровне нарабатывается основной массив позиций»¹.

Особого внимания заслуживает консенсуальная процедура принятия решения. «Каждая страна реально имеет один голос. У американцев он тоже один, но на практике их подходы доминируют в силу того, что у них глубже, чем у других, проработаны позиции, сильнее подготовлена аргументация»². Однако как в действительности «работает» на практике консенсуальный принцип принятия решений? Сначала по наиболее сложным вопросам решение принимается «четверкой» (США, Великобритания, Франция, Германия), если они согласовывают единую позицию, это означает 100% принятия решения на Совете. Причем при отказе той или иной страны в голосовании по поддерживаемому в целом решению в отношении нее могут быть применены такие действенные средства неписанной дипломатии, как обвинение в срыве консенсуса с обязательствами самостоятельного поиска варианта решения, который бы устроил всех членов Альянса. Подобные механизмы приводят на практике к «сговорчивости» оппонентов и согласованию единых позиций в рамках всей организации.

Измененная Стратегическая концепция НАТО

За более чем полувековую историю Альянс создал не только рассмотренную высокоорганизованную структуру, но его деятельность, стратегии и концепции постоянно подвергались эволюционным изменениям.

¹ Булатова А.А. НАТО на рубеже XX–XXI веков: эволюция внешнеполитической стратегии и механизмы сотрудничества: дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. С. 95.

² Там же. С. 96.

Как было рассмотрено выше, Альянс был создан как организация коллективной обороны (в соответствии со ст. 51 Устава ООН), однако с течением времени НАТО превратилась в закрытую систему коллективной *безопасности*. И это далеко не одно и то же. Деятельность любой региональной организации безопасности в соответствии с Уставом ООН может проходить исключительно под контролем и руководством со стороны Совета Безопасности ООН. Причем эта региональная организация должна признавать свой статус в духе гл. VIII Устава ООН, только тогда она может быть задействована в данной сфере. НАТО же, несмотря на положения Вашингтонского договора, где четко обозначен регион ее действия, не стремится идентифицировать себя как региональную организацию по смыслу гл. VIII Устава ООН. В Вашингтонском договоре указывается (ст.5), что «подобные меры будут прекращены, когда Совет Безопасности примет меры, необходимые для восстановления и сохранения международного мира и безопасности»¹. «Такие соглашения (имеются в виду созданные на основании ст. 51 Устава ООН. –М.А.) имеют целью только временное подавление агрессии до решения СБ ООН по данному инциденту. Между тем региональные соглашения и организации коллективной безопасности призваны постоянно предупреждать и в случае надобности подавлять агрессию в определенном районе под руководством Совета Безопасности»². Таким образом, коллективная оборона и коллективная безопасность институционально включают в себя принципиально разный объем действий (военно-политических мероприятий), целей, задач, имеют разные временные рамки.

¹ URL: <http://www.nato.int/docu/other/ru/treaty.htm>

² Айтманбетова А.С. Региональные организации коллективной безопасности: дис. ... канд. юр. наук. М., 2005. С. 50.

В этом смысле нельзя согласиться с учеными, которые считают однородными понятия коллективной обороны и коллективной безопасности. В частности, юрист-международник Мухамат Тахир считает, что НАТО «является организацией коллективной обороны и одновременно организацией коллективной безопасности», причем, с его точки зрения, «на самом деле различие между коллективной обороной и коллективной безопасностью существует только в теоретическом плане»¹. В развитие тезиса о соотношении функций коллективной обороны и коллективной безопасности интересным и показательным представляется следующая позиция: «Коллективная безопасность оказалась не так эффективна, как это отмечали теоретики в области международных отношений, основываясь на абстрактных моделях и опыте Лиги Наций, но коллективная безопасность в сочетании с коллективной обороной в случае с НАТО дает хороший результат»².

Итак, можно констатировать, что в процессе эволюции деятельности НАТО «превращает себя» из чисто оборонительного союза, действующего на основании договора о взаимопомощи (каковым является Вашингтонский договор 1949 г.), в организацию безопасности.

Вторым аспектом эволюции является территория, на которой НАТО осуществляет свою деятельность. В ст. 6 Вашингтонского договора указано, что механизм коллективной обороны начинает действовать, если имело место нападение «на территорию любой из Договаривающихся сторон

в Европе или Северной Америке... или на вооруженные силы, суда или летательные аппараты... на этих территориях». То есть территория ответственности Альянса – только Европа (причем территория государств-членов) и Северная Америка. Однако существуют и другие совершенно не обоснованные позиции, в том числе и в российской доктрине. Так, некоторые исследователи считают, что «Североатлантический договор, или «Вашингтонский договор» 1949 г., не накладывает ограничения на сферу действий НАТО. НАТО может применять вооруженную силу и за пределами территориальной сферы действия Альянса»¹.

В соответствии о Стратегической концепцией 1999 г. НАТО стало определять территорией своей ответственности – весь мир². Там, где имеет место политический или гуманитарный кризис, НАТО считает себя полномочной для военного вмешательства.

Что показательно, такое расширение понимания сферы интересов и ответственности Альянса, предложения о преобразовании НАТО в глобальный Альянс, обеспечивающий безопасность его членов по всему миру, не является лишь веяниями времени и выдвигалось еще задолго до роспуска ОВД и СССР. Генерал де Голль еще в сентябре 1958 г. предлагал преобразовать НАТО, создав военные командования практически по всему миру для решения всех глобальных проблем. В ответ на его секретный документ, направленный в США, Президент Эйзенхауэр, жестко отвергнув его предложения, писал: «В том, что касается НАТО, я со всей откро-

¹ Тахир М. Глобальная и региональная системы коллективной безопасности: дис. ... д-ра юр. наук. М., 2005. С. 235.

² Штраус А. Мифы и мистификации о НАТО и международное право // Московский журнал международного права. 2000. № 2(46). С. 88–89.

¹ Тахир М. Глобальная и региональная системы коллективной безопасности: дис. ... д-ра юр. наук. М., 2005. С. 234.

² US Department of State Press Release «The Alliance Strategic Concept», NAC. S. (99) 65. 24 April 1999.

венностью должен сказать, что предвижу очень серьезные проблемы как внутри, так и вне организации, в случае если попытаются изменить Североатлантический договор и распространить сферу его действия на другие зоны, на которые он в настоящий момент не распространяется»¹. При этом позиция Эйзенхауэра не потеряла своей актуальности и сегодня. Далеко не все государства – члены Альянса приветствуют глобальную НАТО. И необходимо констатировать, что реформа 1999 г. нисколько не затронула Вашингтонский договор, который четко определяет сферу ответственности Альянса (Европа+Атлантика) и который соответственно был ратифицирован парламентами этих стран. Новую же стратегическую концепцию никто не ратифицировал – это не более чем политический документ по своей сути.

Главное, что при этом переходе к «глобальной НАТО» за основу положена не просто необходимость эффективного реагирования на вызовы безопасности стран-членов, а стремление использовать военно-политические инструменты Альянса для внедрения западных (следовательно, единственно верных и правильных) ценностей и идеалов по всему миру. Данный подход озвучивался практически всеми идеологами нового курса Евро-Атлантической безопасности, в частности, бывший премьер-министр Великобритании Тони Блэр разъяснял: «Различие между внешней политикой, движимой ценностями, и внешней политикой, движимой интересами, некорректно. Глобализация порождает взаимозависимость, а последняя влечет за собой необходимость общей системы ценностей, без которой она не будет работать... Мы сможем победить, только показав всему миру, что наши

ценности имеют качественное преимущество по сравнению с альтернативными ценностями»¹.

В качестве оценки такой интересной формы реализации западного плюрализма и толерантности хотелось бы привести следующую авторитетную позицию. В своем докладе на X Всемирном русском народном соборе 2006 г. председатель отдела внешних церковных сношений Московского патриархата митрополит Смоленский и Калининградский, будущий Патриарх Московский и всея Руси Кирилл обратил внимание на то, что либеральное прочтение прав и свобод человека, господствующее в западном мире, становится все более агрессивным и позиционирует себя как единственно верное, подобно тому, как когда-то марксизм.

Практическим шагом к реализации глобальной НАТО и воздействия на различные формы нестабильности в мире является создание Сил реагирования НАТО. Силы реагирования НАТО состоят из сухопутного и военно-морского компонентов, численностью свыше 20 тыс. военнослужащих, могут начинать развертывание через пять дней после отдачи приказа и действовать, обеспечивая себя автономно, в течение 30 дней и более². Как заявил главнокомандующий ОВС НАТО в Европе генерал Джеймс Джонс: «Силы реагирования НАТО являются... важным показателем признания Североатлантическим союзом факта радикального изменения международного климата безопасности».

Первый прототип Сил был укомплектован из 9,5 тыс. военнослужащих, церемония введения их в состав состоялась 15 октября 2003 г. Силы вышли на первоначальный уровень

¹ Пилько А. Как НАТО не стала глобальной // Россия в глобальной политике. 2006. Т. 4, № 5. С. 173–177.

¹ Блэр Т. Битва за глобальные ценности // Россия в глобальной политике. 2007. Т. 5, № 1. С. 14–26.

² Брифинг НАТО. Май 2004. Брюссель, Бельгия.

боеготовности в 2004 г. и полной боеготовности к октябрю 2006 г. Силы реагирования НАТО действуют по основному принципу: «первыми начинаем действовать и первыми заканчиваем», выполняют следующие задачи: коллективная самооборона, оперативное реагирование на кризисы, оказание поддержки в кризисных ситуациях в качестве сил первоначального проникновения, для поддержания дипломатических усилий в качестве демонстрации решимости¹. На основании же Вашингтонского договора (ст. 5) индивидуальные или совместные действия возможны только для решения задач коллективной обороны. В отношении санкций на развертывание нет ни слова об ООН и Совете Безопасности, более того, в НАТО всячески развивается тема о необходимости ускорения процесса принятия решения в рамках Альянса (так как в некоторых странах для подобных военных действий требуется одобрение парламента), возможно вплоть до передачи таких полномочий главному ОВС или Генсеку НАТО.

Как известно, в соответствии с современным международным правом применение вооруженной силы группой государств без соответствующего решения Совета Безопасности ООН незаконно, кроме случаев самообороны. Об этом свидетельствуют ст. 2, 39, 42, 51 Устава ООН, Декларация 1970 г. о принципах международного права, Хельсинский заключительный акт (принцип неприменения силы) и многие другие международно-правовые документы.

Однако следует отметить, что в НАТО нет должного единства в отношении подобной эволюции к применению силы по всему миру в качестве реагирования на различные

кризисы. По мнению российского эксперта в области современного статуса и стратегий НАТО профессора В.С. Котляра, «эти принципиальные расхождения объясняют, в частности, почему “согласованная военная концепция обороны от терроризма”, принятая Советом НАТО, так и не была опубликована. При ее составлении возникли существенные разногласия между США, Великобританией некоторыми новоиспеченными членами НАТО, с одной стороны, и ядром ветеранов блока во главе с Францией и ФРГ – с другой, по поводу правомерности превентивных ударов и целесообразности переноса этой американской идеи из последней концепции национальной безопасности США в “согласованную концепцию” Альянса, а также относительно механизма принятия решения о боевом применении СБР»¹.

Особой проблемой с точки зрения международного права является эволюция НАТО к признанию за собой права принятия самостоятельных решений в вопросах международной безопасности. Как отмечают многие исследователи: «Принятие странами НАТО стратегической концепции 1999 г. нельзя воспринимать иначе, как... стремление приравнять статус НАТО к статусу ООН и ОБСЕ. Присвоенное себе самим «право» Альянса проводить по собственному усмотрению военные операции... противоречит ст. 2 Устава ООН о мирном урегулировании споров и неприменении силы в международных отношениях, а также ст. 24 о главной ответственности Совета Безопасности ООН за поддержание мира, сколько бы в концепции ни говорилось о согласии стран НАТО с prerogatives Совета Безопасности»².

¹ Котляр В.С. Эволюция стратегической доктрины НАТО // Современная Европа. 2004. № 2. С. 110–119.

² Там же. С. 110–119.

¹ Силы реагирования НАТО / Брифинг НАТО. Май 2004 / NATO Public Diplomacy Division. Brussels. Belgium. С. 5.

Более того, после событий 11 сентября 2001 г. США пошли еще дальше в своей доктрине и стали считать возможным применение силы не только без согласия Совета Безопасности ООН, но даже и без НАТО, создавая союзы по ситуации («коалиции желающих»).

Нельзя не согласиться с позицией многих исследователей, оценивающих подобный «внеюрисдикционный» статус НАТО, отраженный в стратегической концепции НАТО 1999 г. В частности, Мухамат Тахир пишет: «НАТО действует вне рамок региональной организации, претендует на особую роль и место в современном международном правовом порядке»¹. В.А. Романов утверждает: «НАТО взяла на себя прерогативу руководства, выражающуюся в нежелании признавать себя региональной организацией, а следовательно, находится под контролем СБ ООН в принудительных акциях»².

Характеризующим современную политику НАТО является утверждение о том, что «от действий “в соответствии” с решениями ООН и резолюциями Совета Безопасности НАТО не только пришла к акциям “в духе” решений и резолюций, но и закрепила в новой стратегической концепции 1999 г. возможность проведения самостоятельных интервенций»³.

Сам подход к обеспечению безопасности НАТО, несмотря на определенные противоречия среди членов, стремитель-

но эволюционирует: на смену концепции *линейной обороны-сдерживания* пришла концепция *упреждающей обороны*. Для эволюции НАТО такой переход являлся своего рода водоразделом между бывшей организацией и современным Альянсом. Именно Х. Солана, в те годы возглавлявший Альянс, был идейным вдохновителем данного курса, по его словам: «Сдерживание – это большая неуклюжая дубина, которая мало в чем может помочь в борьбе с негосударственными субъектами с инстинктом смерти. Пятнадцать из девятнадцати участников террористического акта 11 сентября были гражданами Саудовской Аравии», однако это не означает, что США должны были нанести ядерный ответный удар по этой стране. В большинстве случаев возмездие обречено на провал. Любая угроза уничтожающего, возможно, ядерного удара всегда будет пустыми словами»¹.

Однако с трансформацией на упреждающие действия, противоречащей положениям Устава ООН, согласились далеко не все европейцы, особенно те, которые понимают, что упреждающее воздействие всегда означает принятие односторонних решений еще до реакции мирового сообщества. Решения, которые затрагивают интересы людей, в принятии которых они не участвуют, вызывают только недовольство. Как заявлял российский министр: «Однополярность, если на то пошло, является покушением на прерогативы Всевышнего»². Оценку такой трансформации дал эксперт в этой области Гаральд Мюллер, директор Франкфуртского Института исследований проблем мира: «Принуждение долж-

¹ Тахир М. Глобальная и региональная системы коллективной безопасности: дис. ... д-ра юр. наук. М., 2005. С. 244.

² Романов В.А. Парижско-Дейтонские соглашения: новеллы и традиционализм в международной договорной практике // Московский журнал международного права. 1997. № 32. С. 35.

³ Булатова А.А. НАТО на рубеже XX–XXI веков: эволюция внешнеполитической стратегии и механизмы сотрудничества: дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. С. 120.

¹ За и против: обсуждение вариантов обеспечения Евро-Атлантической безопасности. Брюссель: НАТО, 2004. С. 12.

² Лавров С. Сдерживание России: назад в будущее // Россия в глобальной политике. 2007. Т. 5, № 4. С. 8–21.

но служить цели поддержания согласованных норм, но на основе соответствующей процедуры. Упреждение вне признанного правового контекста вызывает страх, недовольство и сопротивление, и в конечном счете питает ту самую анархию, с которой оно призвано бороться... Я рад, что Саддам Хусейн больше не находится у власти. Я также рад тому, что развалилась Советская империя, и хотел бы, чтобы она исчезла раньше. Но я не менее рад тому, что правительство США предпочло не следовать совету генерала Куртиса Лемэйя, возглавлявшего в пятидесятые годы Стратегическое авиационное командование, в частности, нанести упреждающий удар по Советскому Союзу до того, как он создаст свой потенциал для уничтожения США ядерным оружием. Если бы этот совет был бы принят, я мог бы оказаться одной из невинных жертв подобной войны»¹.

И последнее, что отличает современную НАТО от той организации, что была создана в 1949 г., это характер угроз, на которые призваны отвечать ее механизмы. Если в Вашингтонском договоре речь идет только о вооруженном нападении на территорию или вооруженные силы государств-членов, то уже в Римской декларации о мире и сотрудничестве, принятой на Сессии Совета НАТО 7–8 ноября 1991 г., говорится: «Безопасность НАТО должна строиться с учетом глобального контекста... и опасностей, носящих более широкий характер, включая распространение оружия массового уничтожения (ОМУ), перебои в поставках жизнеспособных ресурсов и акты терроризма, диверсии»². Такой

¹ За и против: обсуждение вариантов обеспечения Евро-Атлантической безопасности. Брюссель: НАТО, 2004. С. 28.

² Текст Римской декларации о мире и сотрудничестве, принята Сессией Совета НАТО 7–8 ноября 1991 г. // Действующее международное право: сб. док. М., 1997. Т. 2. С. 298, 304.

подход получил соответствующее одобрение, в частности, среди исследователей из Восточной Европы. Так, чешский исследователь А. Вондра утверждает, что «Альянс – единственная военная организация, которая способна действовать за пределами Европы и может адаптироваться к новым условиям... НАТО – первый в истории военный союз, целью которого является не только защита суверенитета своих членов, но и защита основных ценностей культуры и прав человека»¹.

Особое внимание относительно новых угроз безопасности необходимо уделить терроризму. Бороться с ним, безусловно, необходимо, и только комплексные, превентивные усилия могут иметь результат. Но дело опять упирается в правильную квалификацию этого явления, а как следствие – в выбор средств и механизмов противодействия. Абсолютно верной здесь видится позиция российского юриста-международника В. Котляра, заключающаяся в том, что «выражение “война с терроризмом” вряд ли можно считать адекватным с точки зрения международного права. Оно смешивает воедино борьбу с деятельностью террористической организации и войну против государств, укрывающих их или оказывающих им помощь. Однако терроризм – это определенный метод проведения вооруженных операций, поэтому вряд ли можно говорить о “ведении войны против метода или тактики”². Причем именно угроза международного терроризма представлена сегодня как основная причина, условие актуальности Альянса как механизма глобальной безопасности.

¹ Вондра А. Обновление НАТО: почему и как? // Центрально-европейский ежегодник. М., 2003. С. 97–104.

² Котляр В.С. Эволюция стратегической доктрины НАТО // Современная Европа. 2004. № 2. С. 110–119.

Как видно из приведенного выше анализа, НАТО создавалось далеко не для борьбы с терроризмом, это громоздкая и недостаточно мобильная организация обороны не рассчитана на эффективное противостояние подобным угрозам. Как считает К. Косачев, экс-руководитель комитета Госдумы по международным делам: «Альянс был задуман именно как инструмент глобального противостояния, рассчитанный на наличие массивных оппонентов, на роль которых не годится сетевой терроризм. Если таких оппонентов не обнаружится, их или придумают, или назначат»¹.

В заключение можно констатировать, что на протяжении всей своей деятельности НАТО наращивала свои усилия, развивала механизмы в целях создания собственной, не согласующейся с общепризнанными принципами международного права модели евро-атлантической безопасности. Эволюции были подвергнуты аспекты, характеризующие роль и статус организации (от организации коллективной обороны к организации коллективной безопасности вне контроля со стороны ООН), были пересмотрены и расширены территория ее ответственности, подходы к осуществлению военных акций и вызовы, на которые она призвана реагировать.

Подобный вектор эволюционного развития НАТО имеет крайне опасные перспективы. Необходимо на всех уровнях (как на уровне простых граждан, на уровне руководства страны, так и на международном уровне) признать, что современная эволюция стратегий Альянса потенциально содержит в себе угрозу национальным интересам Российской Федерации. При этом следует отметить, опираясь на

взгляды отечественного юриста-международника В.Н. Федорова: «Выдвинутые странами НАТО идеи и концепции не носят юридически обязательного характера и являются лишь отражением политических взглядов по тем или иным проблемам мировой политики... В соответствии с Уставом ООН концепции и доктрины могут служить лишь вспомогательным средством для определения норм международного права»¹.

Сотрудничество Россия–НАТО: проблемы и перспективы

Россия всегда выстраивала свои отношения с ближними и дальними соседями на двусторонней либо многосторонней основе, принимала участие в различных формах сотрудничества на европейском континенте. Однако сотрудничества с НАТО, являющейся на сегодня ведущей организацией безопасности в Европе, до 1991 г. по известным причинам не велось. СССР и НАТО были антагонистическими союзами. В связи с этим первые шаги навстречу сотрудничеству начались только после распада СССР и образования новой суверенной России. Уже в 1991 г. Российская Федерация официально присоединилась к Североатлантическому совету сотрудничества (далее был переименован в Совет Евро-Атлантического партнерства).

Дальнейшим шагом в сотрудничестве должно было стать участие РФ в программе «Партнерство ради мира». Страны Центральной и Восточной Европы, а также ряд бывших советских республик уже активно сотрудничали с НАТО в

¹ Косачев К. Россия в глобальной политике. 2007. Т. 5, № 4. С. 46–57.

¹ Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М.: Логос, 2007. С. 781.

рамках данной программы. В России же многие эксперты не без оснований скептически и даже негативно оценивали перспективы реализации данной программы. Так, Т.А. Шакелина считала, что «программа «Партнерство ради мира» была направлена, скорее, не на формирование действительного партнерства, особенно с Россией, которая присоединилась к ней после некоторых колебаний, а выполнила задачу «перекинуть мостик» к НАТО, чтобы по нему некоторые страны шли в Альянс, а другие остались с обещанием быть принятыми в более близкой или далекой перспективе»¹. Тем не менее в конце мая 1995 г. Россия согласилась участвовать в программе «Партнерство ради мира» в рамках встречи на уровне министров иностранных дел Североатлантического совета и Североатлантического совета по сотрудничеству в г. Нордвик, где А. Козырев кардинально изменил свою прежнюю позицию о нежелании сотрудничать, так как НАТО приняло решение расширяться. Уже в 1996 г. впервые российский военный контингент прибывает для участия в миротворческих силах под руководством НАТО. Россия предоставляет для миротворчества самый крупный контингент среди стран, не входящих в НАТО (с января 1996 г. в Боснии и Герцеговине Россия участвовала в составе сил по осуществлению мирных соглашений, далее их заменили силы стабилизации).

В отношениях между Россией и блоком НАТО в то время явно намечалась позитивная динамика, однако сотрудничество носило нерегулярный и ситуативный характер. Существенно сказывалось отсутствие определенного международ-

но-правового документа, регламентирующего порядок и формы взаимодействия Россия–НАТО. Выработкой такого документа занялись как в России, так в аппарате НАТО с 1996 г. Для НАТО подписание такого документа было необходимо с целью согласования с РФ взаимных позиций в обеспечении европейской безопасности и, как следствие, косвенное согласование, открытие потенциальной возможности продвижения НАТО на Восток. Напротив, в России необходимость данного документа виделась в первую очередь для установления четких правовых преград для расширения НАТО за счет стран Центральной и Восточной Европы. Особенно активно данный документ обсуждался в ГД ФС РФ. В Государственной думе была создана специальная комиссия по обсуждению всех вопросов, связанных с данным документом, которую возглавил Ю. Батурин, занимавший антинатовскую позицию¹. Говоря о будущем документе, Ю. Батурин заявлял: «Пустышку, утешительный приз мы не примем. Мы за солидные отношения с НАТО, которые бы были прочной гарантией европейской безопасности. Договор – это не отступная. Это средство противодействия расширению НАТО»².

С большими сложностями к маю 1997 г. документ был согласован. Тем не менее в России многие Акт не поддерживали и воспринимали его подписание как провал, так как в нем не содержалось главного обязательства: отказа НАТО от дальнейшего расширения. В ст. II Акта было прямо определено, что «положения настоящего Акта не дают России или НАТО никоим образом права вето по отношению к действи-

¹ Шакелина Т.А. От иллюзии партнерства к реальности взаимодействия в российско-американских отношениях // США – Канада. Экономика. Политика. Культура. 2004. № 12. С. 3–15.

¹ Кобо Х. Россия и НАТО. Воспоминания о будущем // Новое время. 1997. № 4. С. 30–38.

² Независимая газета. 1996. 28 нояб.

ям другой стороны, а также не ущемляют и не ограничивают права России или НАТО принимать решения и действовать самостоятельно». По мнению многих экспертов, «основополагающий Акт – расплата российской дипломатии за ее увлечение особым статусом России в отношениях с НАТО»¹. При подписании основополагающего Акта и создании Совета постоянного сотрудничества Россия–НАТО Запад достиг основной цели: включить в НАТО страны Варшавского договора без конфликта с Россией².

Были и оценки о некотором прорыве в переговорном процессе между Россией и НАТО, на что тогдашний министр иностранных дел А. Козырев парировал: «Не мы их тогда сломали на каких-то секретных переговорах и заставили пойти на переговоры, а это Москва, наконец, стала говорить о переговорах»³. С оптимизмом воспринимали возможность будущего сотрудничества Россия–НАТО в рамках нового Совета европейские эксперты: «Если раньше НАТО хотело строить отношения на принципе “a voice not a vote” (совещательного, но не решающего голоса), то теперь действует формула “a vote not a veto” (право голоса, но не вето)»⁴.

Так или иначе 27 мая 1997 г. в Париже в рамках встречи на высшем уровне был подписан основополагающий Акт о

взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора. Б.Н. Ельцин при его подписании заявил в отношении подписанного документа, что «он определяет новое качество взаимоотношений между Россией и Североатлантическим альянсом, оберегает Европу и мир от новой конфронтации, закладывает фундамент равноправного и стабильного партнерства с учетом безопасности всех и каждого»¹.

Безусловно, данный документ отражал позитивную динамику соответствующих межгосударственных отношений, однако содержал множество деклараций, которые так и не были реализованы.

В преамбуле Акта стороны провозглашали, что «Россия и НАТО не рассматривают друг друга как противников», более того, Актом «подтверждается их решимость наполнить конкретным содержанием общее обязательство России и НАТО по созданию стабильной, мирной и неразделенной Европы, единой и свободной, на благо всех ее народов». В ст. 1 было записано, что «Россия и НАТО будут сотрудничать в целях предотвращения любой возможности возврата в Европе раскола и конфронтации или к изоляции любого государства». Для достижения таких высоких целей стороны договорились строить свои отношения на общей приверженности следующим принципам:

– развитие на основе транспарентности прочного, стабильного, долговременного и равноправного партнерства и сотрудничества с целью укрепления безопасности и стабильности в Евро-Атлантическом регионе;

¹ Казанцев Б. Почему в Москве против расширения НАТО // Международная жизнь. 1998. № 4. С. 63.

¹ Глинский-Васильев Д.Ю. Политические ограничения расширения НАТО и возможности России // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 7. С. 25–31.

² Тренин Д. Пейзаж после битвы, перед битвой? (похороны «холодной войны» так и не завершились. Драма обернулась рутинной) // Новое время. 1998. № 6. С. 21–32.

³ Козырев А. Москва несколько лет отказывалась вести переговоры с НАТО // Новое время. 1997. № 6. С. 21–29.

⁴ Шпагнер Х.-Й. НАТО на пути к плюралистическому сообществу безопасности // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 10. С. 33–41.

– признание жизненно важной роли, которую демократия, политический плюрализм, верховенство закона и уважение прав человека и гражданских свобод, а также развитие рыночной экономики играют в развитии общего процветания и всеобъемлющей безопасности;

– отказ от применения силы или угрозы силой друг против друга или против любого другого государства, его суверенитета, территориальной целостности или политической независимости любым образом, противоречащим Уставу ООН и содержащейся в Хельсинкском Заключительном акте Декларации принципов, которыми государства-участники руководствуются во взаимных отношениях;

– уважение суверенитета, независимости и территориальной целостности всех государств и их права выбора путей обеспечения собственной безопасности, нерушимости границ и права народов на самоопределение, как это закреплено в Хельсинкском Заключительном акте и других документах ОБСЕ;

– взаимная транспарентность в разработке и осуществлении оборонной политики и военных доктрин;

– предотвращение конфликтов и урегулирование споров мирными средствами в соответствии с принципами ООН и ОБСЕ;

– поддержка в каждом конкретном случае миротворческих операций, осуществляемых под руководством Совета Безопасности ООН или под ответственностью ОБСЕ.

Жизнеспособность всех этих положений, приверженность им НАТО была подорвана актом агрессии НАТО против Югославии в марте 1999 г. Определенный оптимизм относительно сотрудничества был полностью развенчан, и Россия приостановила свое участие в СПС. Однако уже после принятия Резолюции СБ ООН № 1244 от 10 июня 1999 г.

российский военный контингент принимает участие в операции по поддержанию мира в Косово.

Дальнейший виток сотрудничества начинается с избранием в 2000 г. В.В. Путина Президентом России. Взаимодействие расширяется на взвешенной, прагматичной основе. Было возобновлено и сотрудничество в рамках СПС (встреча министров иностранных дел России и НАТО во Флоренции в 2000 г.). В 2001 г. открывается Информационное бюро НАТО в Москве. 11 сентября 2001 г. после терактов в Нью-Йорке и Вашингтоне Путин первый связывается с Президентом США.

В связи с активизацией сотрудничества, необходимостью его качественного изменения и развития, в первую очередь в сфере борьбы с международным терроризмом, в НАТО и России начинается согласование новых форм взаимодействия. Осенью 2001 г. британский премьер Тони Блэр высказывает инициативу создания Совета Россия–НАТО не по принципу двустороннего диалога (19+1), а полноценного многостороннего диалога в рамках двадцатки.

В течение всех лет существования СПС НАТО всячески стремилось укрепить эту форму сотрудничества вплоть до применения положения о снятии вопроса с повестки дня «в случае чрезвычайных обстоятельств»¹. Однако к 2001 г. и руководство России, и НАТО признавало проблемы и отсутствие нормального взаимодействия в работе СПС. Несмотря на существование Совета, страны вели свою политику в сфере безопасности самостоятельно, изолируясь друг от друга. Признавая отсутствие эффективного диалога в рамках СПС, генсек НАТО, в то время Д. Робертсон, заявил: «Мы

¹ Blitz J., Demsey J. NATO and Russia seeking closer links // Financial Times. 2002. 13–14 Apr. P. 4.

осознаем, что в сегодняшнем мире ни одно государство не в состоянии достичь подлинной безопасности в изоляции»¹.

Таким образом, пересмотрев свои подходы, на встрече в верхах в 2001 г. была принята Римская декларация «Отношения Россия–НАТО: новое качество». В соответствии с данным документом был создан Совет Россия–НАТО вместо Совместного постоянного совета Россия–НАТО. Двусторонний характер взаимоотношений был изменен на многосторонний. В рамках нового Совета Россия и все члены НАТО встречаются как равноправные члены, при принятии решений действует принцип консенсуса. Заседания Совета стали проводиться два раза в год на уровне министров иностранных дел, министров обороны либо начальников генштабов и время от времени на высшем уровне. Для большей мобильности заседания проводятся и на уровне постоянных представителей в ранге послов не реже 1 раза в месяц. При Совете начали действовать не менее 20 рабочих групп по конкретным направлениям сотрудничества, в первую очередь, по вопросам миротворчества, борьбы с оргпреступностью, терроризмом. Для предварительной подготовки решений и документов, принимаемых на Совете, был создан Подготовительный комитет, который также осуществляет контроль и надзор за деятельностью Экспертных групп.

На основании Римской декларации были провозглашены следующие согласованные приоритеты Совета:

- укрепление политического диалога в Совете Россия–НАТО;
- активизация усилий по развитию оперативной совместимости и углублению сотрудничества в области оборонной реформы;

- активизация сотрудничества в области борьбы против терроризма;
- дальнейшее развитие взаимного доверия и транспарентности в отношении Вооруженных сил России и НАТО;
- дальнейшее развитие оперативной совместимости и сотрудничества в сфере кризисного регулирования;
- выявление областей для сотрудничества по вопросам нераспространения с целью достижения конкретных результатов;
- повышение осведомленности общественности о целях, принципах и достижениях Совета;
- изыскание соответствующих ресурсов для финансирования инициатив Россия–НАТО.

Министр иностранных дел РФ И. Иванов заявил, что новый Совет, состоящий из двадцати полноправных членов, призван быть гораздо более эффективным инструментом сотрудничества, а не клубом для обсуждения, каким был Совместный постоянный совет¹.

В дальнейшем динамика сотрудничества Россия–НАТО становится более активной и эффективной:

- В 2002 г. согласовываются «Политические аспекты базовой концепции совместных миротворческих операций Россия–НАТО», открывается военная миссия связи НАТО в Москве, открывается Центр социальной адаптации «Россия–НАТО» для помощи уволенным военнослужащим ВС РФ в возвращении к гражданской жизни, проходят многонациональные учения в г. Ногинске (отработка совместных действий в случае катастрофы).

- В 2003 г. после трагедии с атомной подводной лодкой «Курск», когда в спасательных операциях принимали учас-

¹ Робертсон Д. Нам нужно нечто большее и быстро // Международная жизнь. 2001. № 12. С. 23–27.

¹ Независимая газета. 2000. 23 мая.

тия подразделения ВС стран НАТО, было подписано Соглашение о спасании экипажей аварийных ПЛ.

- В 2004 г. проводятся учения в Калининграде. На Совете Россия–НАТО на уровне министров иностранных дел принимается комплексный план действий Совета против терроризма.

- В 2005 г. Советом Россия–НАТО на уровне министров обороны в целях развития оперативной совместимости ВС, регламентирования порядка взаимодействия войск при проведении совместных операций утверждается «Политико-правовые руководящие указания».

- В 2006 г. на встрече в рамках Совета Россия–НАТО в Софии принимается ряд приоритетов и рекомендаций для последующей работы. Первый российский фрегат принимает участие в учениях «Активные усилия» в Средиземном море.

- В 2007 г. 27 мая Государственная дума ФС РФ ратифицирует Соглашение о статусе Сил в рамках программы «Партнерство ради мира» от 2004 г.¹ По мнению экспертов, это соглашение дало правовые основания размещать НАТО свои войска на территории России.

- 19 августа 2008 г. по инициативе Альянса в связи с грузино-югоосетинским конфликтом была приостановлена деятельность Совета Россия–НАТО².

- Заседания СРН были возобновлены на разных уровнях лишь в декабре 2009 г. – январе 2010 г.³

В настоящее время Россия сотрудничает с НАТО по вопросу военной операции в Афганистане. Российская сторона

заключила с США (в 2009 г.) и Германией (в 2008 г.) соглашения о транзите через свою территорию военных грузов для войск. До июня 2012 г. через территорию России наземным и воздушным путем было транспортировано 379 000 военнослужащих и 45 000 военных контейнеров в поддержку операции в Афганистане.

В начале февраля 2012 г. в российских СМИ появилась информация о переговорах по созданию в Ульяновске перевалочного пункта (логистической базы) НАТО.

Практически полное прекращение сотрудничества с НАТО наступило с момента присоединения Крыма к России в 2014 г. и в связи жесткой российской позицией в отношении «майдановской» власти на Украине, а также в связи с обвинениями со стороны НАТО об участии российской регулярной армии в вооруженном конфликте на востоке Украины.

Фактически вплотную к вооруженному конфликту стороны подошли в связи с уничтожением 24 ноября 2015 г. российского бомбардировщик Су-24, который летел (фактически безоружным) в небе над Серией. Российский военный самолет был сбит истребителем ВВС Турции (члена НАТО), и в соответствии с определением агрессии 1974 г. этот инцидент мог быть квалифицирован как акт агрессии в отношении России. Однако российская сторона ограничилась введением полномасштабных экономических санкций в отношении Турции, военная контрмера России на основании ст. 51 Устава ООН означала бы начало полномасштабной войны со всеми государствами – членами НАТО.

Фактически современные отношения России и НАТО откатились ко временам «холодной войны», о чем заявил премьер-министр России Д.А. Медведев 13 февраля 2016 г., выступая на Мюнхенской конференции по безопасности.

¹ URL: www.nato.int/docu/nato-russia/nato-russia.

² Россия подтвердила информацию о прекращении сотрудничества с НАТО // Lenta.ru. 21.08.2008.

³ Военные России и НАТО возобновили сотрудничество // РИА Новости. 26.01.2010.

Он отметил: «Парализованы механизмы, которые позволяли своевременно снимать взаимные озабоченности. Более того, мы потеряли культуру взаимного контроля над вооружениями, хотя долгое время именно она служила основой для укрепления доверия. Одна за другой отмирают партнерские инициативы, которые стоили нам немало сил. ... Чуть ли не ежедневно нас объявляют самой страшной угрозой то для НАТО в целом, то отдельно для Европы, то для Америки и других стран (коллега господин Столтенберг это тоже только что продемонстрировал), снимают пугающие фильмы, в которых русские начинают ядерную войну. Я вообще иногда думаю: мы в 2016 г. живем или в 1962?»¹.

В подтверждение данному высказыванию Премьер-министра России Д.А. Медведева можно привести и текст официальной Стратегии национальной безопасности РФ, скорректированной Президентом Путиным 31 декабря 2015 г., где в качестве первостепенной угрозы национальной безопасности определено: «Наращивание силового потенциала Организации Североатлантического договора (НАТО) и наделение ее глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, активизация военной деятельности стран блока, дальнейшее расширение Альянса, приближение его военной инфраструктуры к российским границам создают угрозу национальной безопасности»².

Таким образом, анализируя всю историю взаимодействия России с НАТО, оно, к сожалению, так не стало не только определяющим в политике безопасности этих стран, но и

вовсе сошло на нет. Сотрудничество шло по линии контроля и управления чрезвычайными ситуациями, гражданской обороны, в рамках совместных учений, по повышению совместимости, однако это только косвенно затрагивало систему безопасности. О совместных согласованных действиях в вопросах обеспечения стабильности безопасности на континенте нет и речи. И этому мешают серьезные проблемы, в первую очередь проблемы недоверия сторон к позициям и деятельности друг друга. Как отмечал директор Центра безопасности, контроля над вооружениями и миротворчества Дипломатической академии МИД России В. Котляр, «такое положение объясняется сохраняющимся после всех этих лет взаимным недоверием – недоверием на Западе к перспективам демократического развития России и опасением воссоздания СССР в новом качестве, недоверием в России к конечным целям политики США как “системообразующего” члена НАТО в отношении России и расширения НАТО на Восток. Отсюда нежелание НАТО считаться с озабоченностью России в связи с неуклонным продвижением НАТО вдоль периферии российских границ и нежелание военных кругов России идти на тесное военное сотрудничество с НАТО».

В действительности, по данным ВЦИОМ, отраженным в Специальном аналитическом отчете, сделанном на основе социологических исследований, проведенных по заказу информационного бюро НАТО в РФ, делался вывод о том, что представления российских граждан о НАТО, сформулированные на основе пропаганды советских, а затем российских СМИ на протяжении последних 20 лет, только ухудшились в результате недружелюбной сути курса НАТО по отношению к России. Аналитики дают однозначные и даже циничные оценки: «При этом поражают результаты опроса в Москве

¹ Подробнее на ТАСС: <http://tass.ru/politika/2665688>

² Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О стратегии национальной безопасности РФ».

и Санкт-Петербурге. Наиболее информированная публика, этакий “питательный бульон” для российской элиты, наиболее негативно настроена в отношении Альянса. Здесь почти в два раза меньше тех, у кого НАТО вызывает положительные ассоциации (11%), а число тех, кто не любит Альянс достигает 61%»¹. В целом 58% россиян продолжают считать НАТО агрессивным блоком. В качестве миссии Альянса россияне чаще всего называют «защищать и продвигать интересы США на международной арене». Россияне в целом негативно расценили присоединение к НАТО стран Центральной и Восточной Европы и Балтии, еще большее раздражение вызывает экспансия НАТО в СНГ. Значительное число экспертов, опрошенных ВЦИОМ, полагают, что НАТО обречена на роспуск, «эта организация сама себя изживет, и уже сейчас на этом пути». Это связано с противоречиями внутри Организации и с неоправданным расширением его членства, которое сделает неэффективным процесс принятия решений. Менее 10% россиян действительно верят в партнерство с НАТО. А после известных событий в Южной Осетии, где силовая операция была бы невозможна без усилий НАТО, веры в партнерство с НАТО в российском обществе практически не осталось совсем.

В чем же фактическая угроза безопасности в современной деятельности Альянса? Что мешает российскому обществу и политикам поверить в продуктивность стратегического партнерства с НАТО?

Посредством вступления новых членов НАТО приблизила свой вооруженный потенциал к непосредственным

границам России, что не позволяет ни населению страны, ни государству оставаться спокойными и чувствовать себя в безопасности. «Еще со времен СССР руководители НАТО в ответ на заявления Москвы о мирных намерениях говорили, что они обязаны исходить не из заявлений, а из величины и размещения военного потенциала другой стороны, поскольку намерения могут быстро измениться»¹. Так и сегодня Россия не может верить только уверениям представителей НАТО и ее членов о мирном характере присутствия военной инфраструктуры у российских государственных границ.

В действительности «проводятся масштабные работы на литовских аэродромах Кармелава и Зокняй, Эстонском аэродроме Эмари. Проводимые работы включают адаптацию аэродромов под прием боевых самолетов всех типов. Расширяются возможности военно-морских баз в каждой из трех балтийских стран. Прибалты включились в интегрированную систему ПВО Альянса»². Американцы, несмотря на уговоры России, планируют размещение ПВО в Чехии. Еще больше обостряется ситуация отказом стран НАТО от ратификации адаптированного ДОВСЕ. По мнению экспертов, «если адаптированный ДОВСЕ не вступит в силу, то правовых механизмов, регулирующих возможности наращивания вооруженных сил и вооружений вблизи российских границ, фактически не будет. Это создает ситуацию непредсказуемости в контексте европейской безопасности»³. По мнению К.В. Тоцкого, экс-представителя РФ при НАТО, отсутствие согласия по реализации адаптированного ДОВСЕ, несмотря

¹ Котляр В. Эволюция стратегической доктрины НАТО // Современная Европа. 2004. № 2. С. 110–119.

² Келин А.В. Россия–НАТО: к новому этапу сотрудничества // Международная жизнь. 2004. № 11/12. С. 82.

³ Там же. С. 84.

на Стамбульские договоренности, является основной проблемой в современных отношениях Россия–НАТО. По его мнению, «ДОВСЕ утратил роль инструмента поддержания европейской стабильности и баланса интересов государств-участников ... сейчас у границ России может образоваться “серая зона” в системе общеевропейского контроля над обычными вооружениями»¹. В связи с вышеизложенным вряд ли можно согласиться с распространенным убеждением о том, что НАТО «не представляет угрозы для России до тех пор, пока Россия не представляет опасности для стран НАТО»².

Настороженности способствует и резкое изменение во внешней политике стран после их присоединения к НАТО. После вступления в НАТО новые члены начинают «задиристо» вести себя в отношении с Россией. Это было в 1999 г. с Польшей, Чехией, Венгрией, а сегодня ситуация повторяется с прибалтийскими государствами. Нерешенной остается проблема 600 тыс. русскоязычных, проживающих в Прибалтике, которые находятся почти в бесправном положении, у которых нет даже базового права, признанного европейскими сообществами, на получение образования на родном языке. В прибалтийских государствах (особенно в Латвии и Эстонии) продолжает существовать массовое безгражданство среди русскоязычного населения. Многочисленные проблемы возникают с транзитом в Калининградскую область, в том числе военным. С расширением НАТО происходит и выдавливание России с традиционных рынков военно-технических средств (особенно в СНГ).

¹ Тоцкий К.В. Россия–НАТО: перспективы сотрудничества // Дипломатический ежегодник. 2003. С. 202–208.

² Кузнецова Е. НАТО. Тенденция к размыванию Альянса // Международная жизнь. 2004. № 4–5. С. 83–90.

Какие же могут быть пути преодоления существующих проблем и климата недоверия между Россией и НАТО, каков может быть прогноз развития отношений?

По мнению ряда европейских экспертов, «с середины XVI в. Россия не была менее агрессивной, менее воинственной, менее угрожающей соседям и миру, чем та Россия, которую мы видим сегодня»¹. В действительности за последние годы РФ приняла хоть и с неохотой, выход США из ПРО, спокойно отреагировала на увеличение военного бюджета США, размещение военных баз в Центральной Азии и Грузии, были закрыты Разведывательный центр на Кубе и военно-морская база в г. Кармаль во Вьетнаме. Однако крайне негативным фактором в общей динамике относительно нейтрального курса России стала пропаганда во всех средствах массовой информации мира агрессии в Южной Осетии, предпринятой якобы по инициативе самой России. Но стоит ли доказывать, особенно специалистам, что Россия в этой ситуации защищалась, а не нападала. Точно так же обстоит дело с вхождением Крыма в состав России, если бы этого не произошло, на полуострове бы был геноцид русского населения. Если бы страны НАТО в действительности осознали дружественный, мирный характер внешней политики современной России, то самой эффективной мерой, позволяющей снять все проблемы и создать единую систему безопасности в Европе, могло бы стать вступление России в НАТО как полноправного члена. На протяжении всех лет сотрудничества были различные призывы к подобным действиям. Трудно себе представить, но даже в самый разгар «холодной войны» было подготовлено соответству-

¹ Арон Л. Другой танец: от танго к менуэту // The national Interest. 1995. С. 27–32.

ющее Предложение Советского Правительства правительствам Франции, Великобритании и США. 31 марта 1954 г. оно обратилось с предложением рассмотреть совместно с заинтересованными правительствами вопрос об участии СССР в Договоре¹. Однако в этом Советском Союзе было отказано по причине того, что его включение в Альянс «разрушило бы оборонительное сообщество одинаково мыслящих государств»².

О возможности такого вступления в НАТО заявлял и Президент России В. Путин. Многие европейские эксперты призывали к рассмотрению варианта вступления РФ в НАТО, в частности, по мнению А. Страуса, «рабочий комитет сможет приступить к конкретизации плана вступления России, если этого не сделать, план никогда не получит свое развитие, расширение НАТО будет неумолимо продолжать давление на границы России»³. Объективно с членством России у Альянса появилось бы множество преимуществ:

- Членство России в НАТО было бы действенным препятствием для образования в будущем военного Альянса РФ с Китайской Республикой, государством, которое в текущем столетии, похоже, достигнет равенства, если не превзойдет США⁴.

- Вступление России в НАТО будет интегрировать потенциально угрожающее государство в НАТО, усилит общую мощь Альянса.

¹ Правда. 1954. 1 апр.

² International Herald Tribune. 1954. May 8.

³ Страус А.Л. НАТО с Россией или без нее? // Международная жизнь. 1998. № 4. С. 61–70.

⁴ Ривера Д.В. Расширение НАТО и Россия // Обозреватель [Observer]. 2005. № 2. С. 59–69.

- В нарастающем конфликте западной цивилизации и мусульманского мира Россия, став членом НАТО, выполнила бы важную роль связующего звена.

Однако стоит ли утверждать, что Россию никогда не пригласят в НАТО!

Один из специалистов по России Р. Легволд считал, что причина отсутствия успешного и эффективного сотрудничества Россия–НАТО в том, что Россия претендует на особый, паритетный с США статус, а реально в Альянс Россия могла вступить только на правах младшего партнера (российский ВВП составляет всего 5% от американского), что ее естественно не устраивало¹. С вступлением РФ в НАТО слишком велик риск войны в силу обязательств о совместной обороне (потенциальные нападения с юга и востока), а также превращения успешного Альянса в неэффективную систему безопасности².

Поскольку Россия никогда не станет членом НАТО, «важно продолжать противодействие попыткам превращения системы безопасности в сугубо НАТО-центристскую модель. НАТО защищает только интересы определенной группы стран. Мы не члены Северо-Атлантического альянса, и эта модель, разумеется, не отвечает и фактически не учитывает интересы национальной безопасности России»³.

Учитывая нарастающее разобщение внутри Альянса, особенно в последние годы, России целесообразно наращи-

¹ Legvold R. All the way. Crafting a US – Russia Alliance // The National Interest. 2002/2003. P. 21–31.

² Apt P. Создание катастрофы: политика «открытых дверей» НАТО // Political Science Quarterly. 1998. С. 383–404.

³ Келин А.В. Россия–НАТО: к новому этапу сотрудничества // Международная жизнь. 2004. № 11/12. С. 79–90.

вать усилия межгосударственного сотрудничества в вопросах безопасности и обороны не только и не столько с региональными организациями, такими как НАТО, ЕС, ОБСЕ, а с конкретными государствами. В первую очередь, активно выстраивать подобное взаимодействие необходимо с государствами «старой Европы», которые в последнее время ведут все более самостоятельную политику в данной сфере. Учитывая консенсуальный порядок принятия решений в НАТО, возможно, согласование специальных соглашений между Россией и такими странами, как Германия, Франция и другими по проблемам безопасности и стабильности в Европе, – это весьма эффективная и прагматичная мера.

При всех различиях и даже конфликтах в тактических и стратегических приоритетах России и НАТО объективно имеется достаточно широкое поле совпадения интересов. Это противостояние терроризму, оргпреступности, утечки ОМУ в бывших республиках СССР и многое другое. Развитие или хотя бы поддержание минимального уровня взаимоотношений Россия–НАТО, несмотря на их сложный и неоднозначный характер, необходимо. И инициатива активного диалога, поиска и согласования единых подходов по проблемам европейской безопасности, определению масштабов присутствия и интересов на континенте, особенно на постсоветском пространстве, должна стать стратегической задачей внешней политики Российской Федерации на современном этапе.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. На основании какой статьи Устава ООН был создан Североатлантический альянс?

2. Какая программа НАТО по своей сути преследовала цель «адаптировать» государства Европы для их последующего включения в состав стран-членов альянса?

3. В чем состоят специфические черты процедуры принятия решений в НАТО?

4. Какие изменения стратегической концепции НАТО содержат потенциальные угрозы национальной безопасности России?

Тема 6

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТЕРРОРИЗМ КАК КЛЮЧЕВАЯ УГРОЗА БЕЗОПАСНОСТИ В XXI ВЕКЕ

Терроризм как явление глобального характера признано считать ключевой проблемой современной безопасности. Однако на национальном уровне терроризм не является новым явлением. Как метод борьбы, особенно в условиях ограниченности ресурсов различных оппозиционных сил, террористическая деятельность являлась достаточно распространенным явлением во всей мировой истории. По одной из теорий понятие террора родилось во время Французской революции: якобинский террор, который означал открытое уничтожение некоторых людей для устрашения других. Существуют и более ранние упоминания о терроре. Считается, что «одну из самых ранних в истории террористических группировок составляли сикарии, прекрасно организованная секта, действовавшая в Палестине в 66–73 гг. новой эры»¹. Уже позднее, в XI в., на территории современного Ирана было создано независимое государство низаритов, именно они начали активно использовать в борьбе против других государств акты террора (против государства сельджукских султанов) – в определенном смысле акты международного терроризма².

¹ *Лакер У.* Истоки терроризма // Современный терроризм. Анализ основных направлений. Минск: Харвей, 2000. С. 370–371.

² *Жданов Н.В.* Исламская концепция миропорядка. М.: Международные отношения, 2003. С. 172.

Террор – в буквальном смысле с латыни означает «ужас», именно поэтому его главная функция заключается в запугивании государственно-властных институтов, общества через самые крайние средства насилия, сопровождаемые в определенном смысле массовой пропагандой. Выбираются соответствующие «мишени», способные вызвать массовую панику, привлечь внимание всего общества. Ярким примером здесь является террористический акт 11 сентября 2001 г., когда сопоставимый с тысячами жизней был и косвенный ущерб – тотальное запугивание телезрителей всего мира. Причем данный теракт и задумывался с этой целью: «если бы самолеты врезались в небоскребы почти одновременно, вряд ли кто-нибудь из операторов телекомпаний успел бы заснять это волнующие зрелище»¹. Существует справедливая оценка современного терроризма, что «благодаря современным средствам массовой информации человек – телезритель, радиослушатель, читатель газеты или журнала, пользователь Интернета – не только ощущает себя очевидцем каждого террористического акта, но и как бы становится участником этой трагедии вне зависимости от места и времени происшествия»².

Террор – это не просто насилие, это метод агрессивных действий, форма войны, объектом нападения в которой становятся не вооруженные силы, а именно мирное население.

Существует предубеждение, что современные террористические войны имеют исключительно исламскую окраску. В частности, существуют такие подходы к определению террора: «Террор как форма насилия при разрешении разногла-

¹ *Шестаков В.* Террор – мировая война. М.: Олма-Пресс, 2003. С. 127.

² *Международный терроризм: борьба за геополитическое господство: монография / под ред. А.В. Возженикова.* М.: РАГС, 2005. С. 87.

сий между различными направлениями в исламе, и в особенности в борьбе с неисламским миром, являлся широко распространенной практикой в рамках «шахида» – мученической смерти за веру в борьбе против неверных»¹. И даже, несмотря на то что большинство терактов совершается действительно «мусульманами» (фундаменталистами крайнего толка), согласиться с такими утверждениями вряд ли можно. В подтверждение можно привести слова одного из исламских идеологов шейха Абделя Латифа Муштагри: «Ислам не ищет победы мечом, а сам победил меч, именно ислам запретил меч, Коран все время превозносил победу мира.., а все что от нас требуется – самооборона, защита религии, нашей чести, имущества и потомства»².

В действительности в соответствии с исламской концепцией миропорядка война ведется в случаях:

- отражения агрессии против исламской общины;
- устранения нарушения права (справедливости);
- обеспечения свободного отправления вероисповедания;
- сотрудничества в целях создания действенной системы мира и безопасности³.

Ввиду этого рассматривать терроризм как явление исключительно арабского, исламского происхождения – неверный и крайне опасный тезис. Основным же источником, местом зарождения терроризма по всему миру являются «тлеющие» региональные и внутригосударственные конфликты, стороны которых, имеющие контрпродуктивный подход к их разрешению, с развитием глобализации получили возможность консолидации. Как это отражено в

докладе Генерального секретаря ООН «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии»: «Многие террористические группы возникли в контексте местных или региональных конфликтов с применением силы, некоторые из которых выступают в роли боевого клича для предводителей террористов в отдаленных регионах. Затяжные неурегулированные конфликты особо часто порождают условия, которые могут эксплуатироваться террористами, и поэтому нельзя допускать их назревания, какими бы неразрешимыми они ни казались. Кроме того, террористические кампании с использованием смертников нередко проводятся в контексте иностранной оккупации или того, что воспринимается как иностранная оккупация. Из этого следует, что успешные усилия по урегулированию конфликтов и уделению внимания вопросам, возникающим в контексте иностранной оккупации или того, что воспринимается как оккупация, могут способствовать в долгосрочном плане сокращению распространения терроризма»¹.

Массовое уничтожение людей на определенных территориях или определенных национальностей (евреи в третьем Рейхе и др.), неокончательное решение территориальных вопросов, где продолжают проживать смешанное население (Кашмир, Карабах), стремление народа к самоопределению (курды, чеченцы), культурное неприятие людей определенной веры (Кашмир: мусульмане и индусы, Карабах: христиане и мусульмане, Палестина: иудеи и мусульмане) – вот основные источники терроризма.

¹ Жданов Н.В. Исламская концепция миропорядка. М.: Международные отношения, 2003. С. 173.

² Там же. С. 83.

³ Там же. С. 82.

¹ Доклад Генерального секретаря ООН «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии». A/60/825. 2006. 27 апр.

Как известно, конец XX в. ввиду глобальных геополитических и цивилизационных изменений (в том числе развал таких крупных европейских государств, как СССР, Югославия, на национальные составляющие) был характерен всплеском многочисленных региональных и внутригосударственных конфликтов. Такие конфликты всегда сопряжены с последующими годами экономического кризиса, массовой безработицей, миграцией, разгулом преступности. Отсюда и появление тысяч «добровольцев» армии международного терроризма.

Однако до 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, в первую очередь эффективных средств возмездия. В этом отношении международный терроризм вскрыл ряд серьезных проблем.

Во-первых, в современном международном праве, как уже отмечалось, 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, предпринятые 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»¹. 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»².

В национальном законодательстве многих стран терроризм фигурирует как отдельный состав. Так, в действующем Уголовном кодексе РФ под терроризмом понимается «совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно

¹ Ляхов Е.Г. Политика терроризма – политика насилия и агрессии. М., 1987. С. 31–37.

² Гуреева Э.Г. Правовые вопросы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом: дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. С. 26.

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»¹. 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 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.»².

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.).

¹ Уголовный кодекс РФ. М., 1999. Гл. 23, ст. 205. С. 258.

² Гуреева Э.Г. Правовые вопросы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом: дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. С. 38.

Привлечь к уголовной ответственности террористов, как 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 после 11 сентября 2001 г. США сделали ставку на силовой способ межгосударственного взаимодействия. Формальные основания действовать США получили, прежде всего, на основании последовавших 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»¹, 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 ООН². 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 контрмеры 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 действия – 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 пра-

вительств»¹. 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 достаточно 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 упреждаю-

¹ Резолюция СБ ООН № 1368 (12 сентября 2001).

² Резолюция СБ ООН № 1373 (28 сентября 2001).

¹ 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; Московский общественный научный фонд. М.: Издат. центр научных и учебных программ, 1999. Т. 1, кн. 2. С. 180–194.

щим 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. Операция ВКС России, осуществляемая с осени 2015 г. в Сирии, по своей сути тоже носит для России превентивный характер, о чем не раз заявляло руководство страны. В рамках Сирийского государства боевики не остановятся, их цель – сеять хаос по миру и прежде всего там, где им сопротивляются. Поздно бомбить террористов после того, как совершены теракты, такие как 13 ноября 2015 г. в Париже, 14 июля 2016 г. на набережной в Ницце или 17 августа 2017 г. в Барселоне, сеющие панику, уносящие десятки невинных жизней. 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 в 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)¹.

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

¹ Загайнов Е.Т. Упреждающая самооборона в западной доктрине международного права // Московский журнал международного права. 2006. № 2 (62). С. 29–45.

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 государства¹.

Упомянутая Группа высокого уровня в своем докладе на Генеральной Ассамблее ООН выдвинула следующее толкование 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»². 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»³. И это единственно верный подход – существующее международное право не имеет правовых оснований для государств использовать вооруженную силу в порядке уп-

¹ Доклад Группы высокого уровня по вызовам, угрозам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность». А/59/565. С. 67 (см.: www.un.org/secureworld/).

² Там же.

³ Там же.

реждения *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 рухнул¹. 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»². 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»¹.

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 необходи-

¹ 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.

² 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» / Дипломатическая академия МИД РФ. М., 2004. С. 25 (на рус. и англ. яз.).

¹ Гуреева Э.Г. Правовые вопросы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом: дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. С. 89.

мой для пошатнувшейся американской экономики. И для этого ничего лучше придумать нельзя, чем так называемая борьба с терроризмом»¹. 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. Применение этих мер в течение уже первых трех месяцев после 11 сентября 2001 г. позволило заблокировать предполагаемые террористические средства на сумму в 112 млн долларов США². И это исключительно эффективный способ противодействия. Вообще борьба против терроризма не должна быть исключительно или даже преимущественно делом военных³. 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»⁴. К борьбе с терроризмом необходимо полноценно привлекать и бизнес-сообщест-

¹ Шестаков В. Террор – мировая война. М.: Олма-Пресс, 2003. С. 233.

² Доклад Группы высокого уровня по вызовам, угрозам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность». А/59/565. С. 56 (см.: www.un.org/secureworld).

³ За и против: обсуждение вариантов обеспечения евро-атлантической безопасности. Брюссель: НАТО, 2004. С. 13.

⁴ Организация Объединенных Наций и борьба с международным терроризмом: сб. док. М.: Совет Федерации, 2006. С. 7.

во. В этой связи 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.

Комплексное рассмотрение всей ситуации с распространившейся на весь мир свои «щупальца» ИГИЛ, происходящих буквально то в одной, то в другой европейской столице жесточайших террористических актов, приводит еще к одному возможному выводу. После цепочки революций и смены режимов в Египте, Ливии, развязанной не без участия США войне против режима в Сирии, миллионы арабов устремились в Европу. Борьба за ресурсы и геополитическое влияние, ведущаяся из-за океана спровоцировала крупнейшую гуманитарную катастрофу. Миллионы мусульман сегодня наполнили европейские столицы. Национальные европейские государства стремительно теряют свою этническую, культурную, религиозную идентичность. Как бороться с этим? Легитимных способов нет. И развязывание террорис-

тической войны и, как следствие, формирование ненависти к мигрантам, исповедующим другую религию, имеющим другую культуру, может быть ни чем иным как средством противостояния исламизации Европы.

ООН в борьбе с международным терроризмом

Как заявил Президент России В.В. Путин на сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке 28 сентября 2015 г.: «Считаем любые попытки заигрывать с террористами пожароопасными. Террористическая угроза может охватить весь мир. Обкатку в лагерях террористов проходят боевики из разных стран мира, в том числе из Европы. Нельзя допустить, чтобы эти головорезы, которые уже почувствовали запах крови, вернулись к себе домой и там продолжили свое черное дело... Мы предлагаем ... на основе международного права объединить усилия для решения стоящих перед нами новых проблем и создать по-настоящему широкую международную антитеррористическую коалицию»¹.

Рассмотреть исчерпывающе все существующие правовые формы и средства борьбы с международным терроризмом (на региональном, национальном уровнях) невозможно в рамках одного исследования, поэтому представляем анализ соответствующих механизмов на универсальном уровне. С международным терроризмом как ключевой угрозой международной безопасности современности можно бороться только объединяя все усилия. Борьба с международным терроризмом началась далеко не в XXI в. На универсальном уровне уже в 1934 г. Лига Наций сделала первый шаг, объявив терроризм вне закона. В 1937 г. в результате широкого

обсуждения была принята Конвенция о предотвращении и осуждении терроризма, которая, однако, так и не вступила в силу. С 1963 г. под эгидой Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений международное сообщество разработало 13 контртеррористических документов, которые открыты для участия всех государств-членов. В декабре 1994 г. Генеральная Ассамблея ООН вновь обратила внимание на вопрос терроризма в Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма (A/RES/49/60). В 1996 г. в дополнение к этой декларации (A/RES/51/210) был учрежден Специальный комитет по терроризму. С тех пор Ассамблея рассматривает этот вопрос на постоянной основе. В рамках этого Специального комитета государства-члены с 2000 г. также обсуждают проект всеобъемлющей конвенции о международном терроризме.

10 марта 2005 г., во время подготовки к сентябрьскому Саммиту (2005) и в дни первой годовщины взрывов в мадридских поездах, Генеральный секретарь Кофи Аннан выступил по итогам рекомендаций Группы высокого уровня и высказал предложение о создании всеобъемлющей контртеррористической стратегии. Стратегия, которую он предложил, определяла пять ключевых элементов: убеждение террористических группировок не прибегать к насилию; ограничение террористов в средствах для проведения атак; ограничение поддержки террористических группировок другими странами; развитие возможностей стран в предотвращении терроризма; защита прав человека в ходе контртеррористической борьбы¹. Глобальная антитеррористическая стратегия ООН была принята на очередной Генеральной Ассамблее ООН (A/RES/60/288). Значимо то, что основное

¹ URL: https://lenta.ru/articles/2015/09/28/un_putin/

¹ URL: <http://www.un.org/russian/terrorism/framework.shtml>

внимание в стратегии было уделено устранению условий, способствующих распространению терроризма. Вкратце в ней были предложены следующие меры:

- содействовать успешному предотвращению и мирному урегулированию затянувшихся неурегулированных конфликтов;
- способствовать поощрению диалога, терпимости и понимания между цивилизациями, культурами, народами и религиями;
- поощрять культуру мира;
- запрещение по закону подстрекательства к совершению террористического акта;
- искоренять нищету и поощрять динамичный экономический рост;
- усиливать программы развития и социальной интеграции на всех уровнях, особенно в вопросах, касающихся безработицы среди молодежи;
- расширить масштабы сотрудничества и помощи в областях верховенства права, прав человека и благого правления.

Меры по предотвращению терроризма и борьбе с ним:

- воздерживаться от организации, подстрекательства, содействия, участия, финансирования, поощрения или проявления терпимости по отношению к террористическим действиям;
- сотрудничать в борьбе против терроризма в соответствии с обязательствами по международному праву;
- обеспечить задержание и преследование или экстрадицию лиц, виновных в совершении террористических актов;
- интенсифицировать по мере необходимости сотрудничество в деле своевременного обмена точной информацией;
- укреплять координацию и сотрудничество между государствами в борьбе с преступностью, которая может быть

связана с терроризмом, включая незаконный оборот наркотиков и незаконную торговлю оружием;

- перед предоставлением убежища принимать надлежащие меры для того, чтобы убедиться, что лицо, обращающееся с такой просьбой, не занималось террористической деятельностью;
- создавать или укреплять механизмы или центры по борьбе с терроризмом;
- принять меры к созданию единой программы, направленной на обеспечение использования достижений в области биотехнологии только для общего блага, а не в террористических или иных преступных целях;
- сотрудничать с Организацией Объединенных Наций при должном соблюдении принципов конфиденциальности, уважения прав человека и других обязательств;
- активизировать национальные усилия и двустороннее, субрегиональное, региональное и международное сотрудничество, где это уместно, для укрепления пограничного и таможенного контроля;
- рекомендовать Контртеррористическому комитету и его Исполнительному директорату продолжать взаимодействовать с государствами по их просьбе в вопросах содействия принятию законов и административных мер по контролю за передвижением лиц, причастных к терроризму, повышая степень защиты документов, удостоверяющих личность, и проездных документов;
- активизировать все усилия по укреплению безопасности и защиты особо уязвимых объектов¹.

¹ Глобальная контртеррористическая стратегия ООН. План действий (приложение к Резолюции ГА ООН (A/RES/60/288). URL: http://www.un.org/russian/terrorism/trategy_ctionplan.shtml

Кроме Глобальной контртеррористической стратегии ООН международно-правовую основу противодействия терроризму на сегодняшнее время составляют, как уже было упомянуто, 13 основных конвенций и протоколов по борьбе с терроризмом:

1. Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, 1963 г. («Токийская конвенция»), касающаяся авиационной безопасности, применяется к актам, затрагивающим безопасность в полете; разрешает командиру воздушного судна устанавливать разумные меры, включая сдерживание, в отношении любого лица, которое, по мнению командира, совершило или намеревается совершить такой акт, когда это необходимо для защиты безопасности воздушного судна; требует, чтобы договаривающиеся государства арестовывали нарушителей и возвращали контроль над воздушным судном законному командиру.

2. Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г. («Гагская конвенция»), касающаяся захвата воздушных судов, объявляет преступлением действия любого лица на борту воздушного судна, находящегося в полете, «незаконно, путем насилия или угрозы применения насилия или путем любой другой формы запугивания захватывает это воздушное судно, или осуществляет над ним контроль», либо пытается совершить любое такое действие; требует, чтобы участники Конвенции применяли в отношении захвата воздушных судов «суровые меры наказания»; требует, чтобы стороны заключали преступников под стражу с целью либо их выдачи, либо осуществления преследования по делу; и требует, чтобы стороны оказывали друг другу содействие в связи с уголовным разбирательством, начатым согласно Конвенции.

3. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. («Монреальская конвенция»), касающаяся актов авиационного саботажа, таких как взрывы бомб на борту воздушного судна, находящегося в полете, объявляет преступлением действия лица незаконно и преднамеренно совершающего акт насилия в отношении лица, находящегося на борту воздушного судна в полете, если такой акт может угрожать безопасности этого воздушного судна; помещение на воздушное судно взрывчатого вещества; попытку совершить такие действия или соучастие лицу, которое совершает или пытается совершить любое такое действие; требует, чтобы участники Конвенции применяли в отношении таких преступлений «суровые меры»; требует, чтобы участники брали под стражу преступников либо для их выдачи, либо для осуществления преследования по делу.

4. Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г., касающаяся нападений на высокопоставленных должностных лиц правительств и дипломатов, определяет «лицо, пользующееся международной защитой», как главу государства, министра иностранных дел, представителя или должностного лица государства или международной организации, которое имеет право на специальную защиту в иностранном государстве, и его семью; требует, чтобы участники устанавливали уголовную ответственность и предусматривали «соответствующее наказание с учетом тяжкого характера» за преднамеренное убийство, похищение или другое нападение против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой, насильственное нападение на официальное помещение, жилое помещение или транспортное средство такого лица;

угрозу совершить такое нападение или попытку его совершения; действия «в качестве соучастника».

5. Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г. («Конвенция о заложниках») предусматривает, что «любое лицо, которое захватывает или удерживает другое лицо и угрожает убить, нанести повреждение или продолжать удерживать другое лицо для того, чтобы заставить третью сторону, а именно: государство, международную межправительственную организацию, какое-либо физическое или юридическое лицо или группу лиц совершить или воздержаться от совершения любого акта в качестве прямого или косвенного условия для освобождения заложника, совершает преступление захвата заложников по смыслу настоящей Конвенции.

6. Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 г. («Конвенция о ядерных материалах»), касающаяся незаконного захвата и использования ядерных материалов, устанавливает уголовную ответственность за незаконное владение, использование, передачу или кражу ядерного материала и угрозу использовать ядерный материал для причинения смерти, серьезных увечий или существенного ущерба собственности.

Поправки к Конвенции о физической защите ядерного материала юридически обязывают государств-участников защищать ядерный материал при его мирном использовании, хранении и перевозке внутри государства, а также ядерные установки; предусматривают расширенное сотрудничество между государствами в отношении оперативных мер по обнаружению и возвращению пропавшего или украденного ядерного материала, смягчения или сведения к минимуму радиологических последствий саботажа или предотвращения связанных с этим преступлений и борьбы с ними.

7. Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, 1988 г., дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, распространяет положения «Монреальской конвенции» (см. пункт 3) с целью охватить террористические акты в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию.

8. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 г., касающаяся террористической деятельности на борту судов, устанавливает правовой режим, применимый к актам, направленным против международного морского судоходства, аналогичный режимам, установленным для международной авиации; объявляет преступлением действия лица по незаконному и преднамеренному захвату судна или осуществлению контроля над ним силой или угрозой силы, или путем любой другой формы запугивания, совершение акта насилия против лиц на борту судна, если этот акт может угрожать безопасному плаванию данного судна, помещение или совершение действия в целях помещения на борт судна устройства или вещества, которое может разрушить это судно, и совершение других актов, направленных против безопасности судов. Протокол 2005 г. к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, объявляет преступлением использование судна в качестве средства для совершения террористического акта; объявляет преступлением перевозку на борту судна различных материалов, когда известно, что они предназначены для использования с целью причинить или создать угрозу причинения смерти или серьезных увечий или ущерба для совершения террористи-

ческого акта; объявляет преступлением перевозку на борту судна лиц, которые совершили террористический акт; устанавливает процедуры для высадки на борт судна, которое считается совершившим преступление согласно Конвенции.

9. Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1998 г., касающийся террористической деятельности на морских стационарных платформах, устанавливает правовой режим, применимый к актам, направленным против стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, который сходен с режимами, установленными в области международной авиации. Протокол 2005 г. к Протоколу о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, применяет изменения к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, в отношении стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе.

10. Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г. предусматривает химическую маркировку для облегчения обнаружения пластических взрывчатых веществ, например для борьбы с актами саботажа в отношении воздушных судов, предназначена для установления контроля и ограничения в отношении использованных немаркированных и не поддающихся обнаружению пластических взрывчатых веществ (заключена после взрыва рейса 103 компании «ПанАм» в 1988 г.); стороны обязаны на своих соответствующих территориях обеспечивать эффективный контроль в отношении «немаркированных» пластических взрывчатых веществ, т.е. тех взрывчатых веществ, которые не содержат одно из маркирующих веществ,

о котором говорится в Техническом приложении к договору; в целом каждый участник обязан, среди прочего, принимать необходимые и эффективные меры для запрещения и предотвращения изготовления на его территории немаркированных взрывчатых веществ; предотвращать ввоз на его территорию и вывоз с нее немаркированных взрывчатых веществ; осуществлять строгий и эффективный контроль над владением и передачей во владение немаркированных взрывчатых веществ, которые были изготовлены до вступления Конвенции в силу; обеспечивать, чтобы все запасы взрывчатых веществ, не находящиеся во владении органов, осуществляющих военные или полицейские функции, были уничтожены, использованы, маркированы или лишены взрывчатых свойств в течение трех лет; принимать необходимые меры для обеспечения того, чтобы немаркированные взрывчатые вещества, находящиеся во владении военных или полиции, были уничтожены, использованы, маркированы или лишены взрывчатых свойств в течение 15 лет; обеспечивает скорейшее уничтожение любых немаркированных взрывчатых веществ, произведенных после вступления Конвенции в силу для этого государства.

11. Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г. предусматривает режим универсальной юрисдикции в отношении незаконного и преднамеренного использования взрывных или иных смертоносных устройств в пределах различных указанных мест общественного пользования или против них с намерением причинить смерть или серьезные увечья, или значительные разрушения таких общественных мест.

12. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. требует, чтобы участники предпринимали шаги с тем, чтобы воспрепятствовать и противо-

действовать финансированию террористов, независимо от того, осуществляется ли такое финансирование прямо или косвенно через организации, которые утверждают, что преследуют благотворительные, общественные или культурные цели или также вовлечены в запрещенные виды деятельности, такие как незаконный оборот наркотиков и поставки оружия; обязывает государства привлекать тех, кто финансирует терроризм, к уголовной, гражданской или административной ответственности за такие деяния; предусматривает выявление, блокирование и арест фондов, предназначенных для террористической деятельности, а также раздел с другими государствами конфискованных средств в каждом случае в отдельности. Банковская тайна более не является достаточным основанием для отказа в сотрудничестве.

13. Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г. охватывает широкий круг деяний и возможных целей, включая атомные электростанции и ядерные реакторы; охватывает угрозы или попытки совершить такие преступления или участвовать в них в качестве соучастника; предусматривает выдачу или преследование преступников; призывает государства сотрудничать в предотвращении террористических нападений посредством обмена информацией и оказания друг другу помощи в связи с уголовными расследованиями или процедурами выдачи; предусматривает как кризисные ситуации (оказание государствам помощи в урегулировании ситуации), так и посткризисные ситуации [(обеспечение безопасности ядерного материала через Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ)).

Институционально практически все органы и все без исключения специальные учреждения ООН вовлечены в общую миссию борьбы и противодействия терроризму. Однако основную, руководящую и мобилизующую роль, в силу

статуса и компетенции, безусловно, осуществляет Совет Безопасности, который по Уставу Организации несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности.

Совет Безопасности занимается проблемой терроризма с начала 90-х гг. XX в. В этот период его деятельности был принят ряд санкций против государств, которые подозревались в связях с террористическими организациями: Ливия (1992), Судан (1996) и Афганистан (1999 г. – движение «Талибан», 2000 г. – организация «Аль-Каида»).

Еще до 11 сентября 2001 г. Совет Безопасности создал влиятельный контртеррористический орган: Комитет 1267. Его задачей стал контроль выполнения санкций против движения «Талибан» (а с 2000 г. – «Аль-Каиды»). По просьбе Совета Безопасности, для поддержки работы Комитета Генеральный секретарь создал Группу по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями. После террористического нападения на США 11 сентября 2001 г. Совет Безопасности резолюцией 1373 (2001) учредил Контртеррористический комитет в составе всех членов Совета Безопасности. Эта резолюция обязывает государства-члены принять ряд мер по предотвращению террористической деятельности и объявлению противозаконными различные формы террористической деятельности. Для оказания помощи Контртеррористическому комитету Советом Безопасности в 2004 г. была принята резолюция 1535 (2004), учреждающая Исполнительный директорат Контртеррористического комитета (ИДКТК), задачей которого стало наблюдение за выполнением резолюции 1373 и оказание технической помощи государствам-членам. Кроме того, в 2004 г. Совет Безопасности своей резолюцией 1540 (2004) создал еще один вспомогательный орган: Комитет 1540, который также со-

стоит из всех членов Совета. Комитет следит за выполнением государствами-членами положений резолюции 1540, призывающей предотвратить доступ к оружию массового уничтожения негосударственными лицами (включая террористические группировки)¹.

В заключение еще раз хотелось бы обратить внимание на проблематику современной системы политико-правовых средств борьбы с терроризмом. Представленный выше сформированный десятилетиями арсенал правовых норм и институтов противодействия терроризму – важнейшая составляющая эффективной борьбы с данным явлением. Значимо, что особенно в последнее десятилетие борьба с терроризмом приобрела истинный характер универсальности; к преодолению данных угроз, помимо государственно-властных институтов практически всех стран мира, активно подключились институты гражданского общества и бизнес-сообщество. Серьезное внимание, особенно в последние годы, международное сообщество стало уделять не только проблеме борьбы с терроризмом как таковым, а направило максимум усилий для преодоления условий, потенциально способствующих появлению терроризма. Однако, к сожалению, нужно констатировать, что все эти важные усилия международного сообщества в полной мере не достигнут своих целей, если государствам не удастся решить главные проблемы. Такими главными проблемами, на наш взгляд, являются: согласование единого универсального определения международного терроризма, закрепление международной судебной юрисдикции по данному составу, разработка критериев необходимости и пропорциональности при противодействии международному терроризму в порядке

самообороны, четкое согласованное определение условий для возможных превентивных действий. Многие из данных проблемных вопросов можно разрешить через согласование Всеобъемлющей конвенции по борьбе с международным терроризмом, принятие которой должно стать прогрессивным этапным событием создания более безопасного мирового порядка.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие исторические примеры терроризма, в том числе международного терроризма, можно привести?
2. Каков основной источник, место зарождения терроризма по всему миру?
3. Какая структура в рамках ООН ведет непосредственную работу по выработке мер противодействия международному терроризму?
4. Почему некорректным с точки зрения международного права является использование ст. 51 Устава ООН для правового обоснования возмездия государств на акты международного терроризма?

¹ URL: <http://www.un.org/russian/terrorism/securitycouncil.shtml>

Тема 7

МЕЖКУЛЬТУРНЫЙ ДИАЛОГ В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ РОССИИ, ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ И США

Современная международная действительность уже объективно не может развиваться в стереотипах мышления времен «холодной войны», борьбы одной цивилизации за существование вопреки другой. Учитывая вызовы глобализации, проникающей взаимозависимости и транспарентности, усиливающейся миграции населения в мире подобное стереотипное мышление способно взорвать мир изнутри. В этой связи не вызывает сомнения необходимость актуализации проблем, связанных с межкультурным диалогом в современном общественно-политическом пространстве. Зарождение идей толерантности в отношении к представителям других культур и ценностных идеалов присутствует практически по всем традиционным религиям, является их идейным стержнем. Веротерпимость и культурное многообразие веками осознавалось как залог развития общества.

Основной тезис, который сегодня звучит и пропагандируется практически на всех универсальных международных площадках, прежде всего институтах ООН: «После крушения биполярного миропорядка, разделявшего мир по идеологическим линиям, диалог между культурами и цивилизациями

приобретает основополагающее значение в международном сообществе»¹.

Почему нарастает внимание к этой проблеме? В последние десятилетия усиливается культурное многообразие, прежде всего на европейском континенте как наиболее развитой и относительно благополучной части света, и как следствие – нарастающий поток мигрантов и беженцев. С другой стороны, объективные возможности развития межкультурных коммуникаций, развитие СМИ в условиях глобализации актуализируют проблемы сохранения культурной идентичности. Такая ситуация приводит к тому, что необходима не только актуализация проблем, но и нахождение эффективных средств и методов разрешения возникающих противоречий, прежде всего, превентивных мер устранения конфликтной составляющей межкультурного взаимодействия. Мир изменился, закрытость внутренней политики и видимость реализации прямых мер усиления национальной безопасности отдельных государств – более не защита от угроз, а лишь иллюзия безопасности.

От многонациональных государств к многонациональной Европе. Белая книга Совета Европы

Исторически так сложилось, что феномен развития многих многонациональных государств различен. На разных основах, вокруг различных идей народы начинали формировать единое государство. Однако практически для всех государств, прежде всего значительных по территории и со

¹ Köchler H. Unity in Diversity: The integrative approach to intercultural relations // UN Chronicle. 2012. Vol. 49, issue 3. P. 7–10.

сложными отношениями на границе, важнейшим фактором было обеспечение внешней безопасности, диалог и согласие между народами во имя достижения развития и защищенности от внешних угроз. Такое же целеполагание движет сегодня и всеми народами Европы в осознании необходимости межкультурного диалога внутри европейских государств для достижения мира и благополучия. Межкультурный диалог долгие годы был одним из ведущих направлений повестки дня многих европейских институтов, но наиболее значительный прогресс в этой сфере произошел с принятием в 2005 г. Декларации Фаро «О стратегии Совета Европы по развитию межкультурного диалога», с чего началась подготовительная работа по согласованию позиций, подходов к пониманию проблемы межкультурного диалога, его компонентов. И уже как результат 7 мая 2008 г. на 118-й сессии Комитета министров Совета Европы (СЕ), проходившей на уровне министров иностранных дел стран – членов СЕ, была в окончательном варианте принята так называемая Белая книга Совета Европы по межкультурному диалогу.

В данном базовом европейском документе «межкультурный диалог понимается как открытый и уважительный обмен мнениями на основе взаимопонимания и уважения между отдельными людьми, а также группами людей различной этнической, культурной, религиозной и языковой принадлежности, имеющими разные исторические корни. Диалог действует на всех уровнях – внутри обществ, между европейскими обществами, а также между Европой и остальным миром»¹.

Межкультурный диалог – многосторонний процесс

Диалог между культурами носит многоаспектный характер и проявляется в самых разных областях: образовании, культуре, науке, искусстве, спорте, дипломатии, религии, туризме, миграционных процессах, средствах коммуникации. Все эти сферы являются жизненно важными для межкультурного диалога и поэтому могут как сближать нации, так и разъединять, сеять зачатки конфликтов в будущем и разжигать рознь и неприязнь в существующих отношениях.

Прежде всего хотелось бы подробнее остановиться на наиболее проблемном аспекте межкультурного диалога, культивирующем его современную актуальность, – проблеме нарастающей миграции населения.

Современная социально-экономическая действительность характерна тем, что мир развивается крайне неравномерно. Тенденцией стали катастрофические диспропорции развития направлений Север–Юг и Запад–Восток. Нескольким сотням богатейших людей, представителям западных государств, принадлежит более половины всех мировых богатств и ресурсов, и напротив, сотни миллионов жителей южных стран не имеют необходимых средств для самого скромного существования, подвержены высокому риску инфекционных заболеваний, не имеют никаких перспектив изменения ситуации. Еще один фактор – это объективное старение в странах с высоким уровнем социально-экономического развития. К 2050 г. среднестатистический европеец будет почти пенсионного возраста. Без сомнения, это две взаимоисключающие предпосылки вызвали буквально взрыв миграционных процессов, особенно в Западной Европе и США. Европа нуждается в рабочей силе, но не готова мириться с размыванием ее культурной идентичности и самобытности каждой из стран. При этом ситуация в западно-

¹ Здесь и далее Белая книга по межкультурному диалогу. Жить вместе в равном достоинстве // Информационный офис Совета Европы в России. URL: http://www.coe.ru/publication/epublication/index.php?ELEMENT_ID=92

европейских государствах коренным образом отличается от ситуации в США. США, а также Канада, Австралия, Новая Зеландия – это страны, изначально имеющие иммигрантскую идентичность. В этом причина того, что здесь этот открытый диалог о межкультурном взаимодействии имеет право на существование, в европейских же странах миграция связана с нуждами экономик для привлечения дешевой рабочей силы из неевропейских стран, причем по схеме: европейская страна – бывшая колония, или страна, бывшая в какой-то другой степени зависимости. Англия – Индия и Пакистан, Бангладеш; Франция – Алжир, Марокко, Сенегал и т.д.¹ То есть сам подход к межкультурному диалогу в Америке и Европе разный по сути, для Европы крайние диспропорции и увеличение мусульманского населения, их объективные и правомерные претензии на уважение культурных прав грозят уничтожением культурной идентичности Европы; напротив, Америка от развития межкультурных связей только выигрывает, так как именно на этом строится модель развития ее как поликонфессионального и мультинационального государства.

Ключевая проблема для европейских государств – это уважение мигрантов к той культуре и системе ценностей страны, в которой они начинают жить, при этом необходимым условием остается сохранение и уважение их культурной идентичности с одной оговоркой, чтобы их культурные идентичности не входили бы в противоречие с так называемыми фундаментальными правами и не противоречили местным законам. Вот именно эта оговорка и есть краеугольный камень проблем, связанных с миграцией насе-

ния, именно здесь начинаются противоречия. Как решать возникающие проблемы и конфликты никто не знает, и магической формулы¹ еще не изобрели. Однако необходимо констатировать, что в последние годы конфликтная проблема, связанная с миграцией, явно возрастает.

Эксперты из стран Центральной и Восточной Европы утверждают, что антимусульманские настроения в их обществе значительно усилились после падения коммунистической государственности, и это результат целенаправленной политики СМИ, в которой навязывается стереотип восприятия арабов как потенциальных экстремистов². При этом никто из представителей самих этих европейских государств явно не хочет, чтобы численность исламского населения в их странах увеличивалась. Процесс западнизации Европы, т.е. включение Центральной и Восточной Европы в ЕС, НАТО, в решение общеевропейских проблем на основе западных императивов и ценностей, приводит к тому, что проблема столкновения цивилизаций (в частности, христианской и мусульманской) усиливается в этих странах. Игнорировать эту проблему нельзя, как недопустимо было игнорировать антисемитизм начала прошлого столетия.

Еще один компонент межкультурного диалога, на котором хотелось бы остановиться ввиду его исключительной актуальности, – коммуникационный. При видимости сохранения национальной культурной идентификации английский

¹ *Pope J.P. II. Dialogue between cultures for a civilization of love and peace: message of his holiness Pope John Paul II for the celebration of the «World Day of Peace». January. 1st. 2001 // International Journal of Humanities & Peace. 2001. Vol. 17, issue 1. P. 4–8.*

² *Moreno L. Fearing the Future: Islamophobia in Central Europe // New Presence: The Prague Journal of Central European Affairs. Autumn. 2010. Vol. 12, issue 3. P. 73–80.*

¹ *Rauf Feisel Abdul. Multiculturalisms: Western, Muslim and Future // Cross Currents. Spring. 2005. Vol. 55, issue 1. P. 100–105.*

язык совершенно объективно сегодня стал единственным международным средством коммуникаций. Изучая язык, мы изучаем и соответствующую культуру, американскую прежде всего¹. Принимаем мы ее или нет, другой вопрос, однако как факт многие страны в результате теряют свою уникальность, становясь частью доминирующей культуры. Язык – это больше чем просто средство общения. Вместе с языком общения транслируется система ценностей, идеалы, зачастую даже образ жизни. С другой стороны, единый язык общения, безусловно, сближает людей, дает им возможность прямых коммуникаций, обмена знаниями, эмпирическим опытом. Однако как несомненно важное пространство межкультурного диалога – коммуникационное – язык нуждается в четком регулировании правил и пределов проникновения в целях сохранения языковой и культурной самобытности народов.

Несомненными проводниками идей межкультурного диалога являются представители искусства, культуры, науки, спорта. Они несут общие для всех понятные ценности. Эти измерения межкультурных коммуникаций не имеют границ, четких национальных разграничений, это достояние всего человечества. Поэтому развитие контактов этой сферы необходимо только наращивать в целях нейтрализации существующих и превентивного воздействия на потенциальные межнациональные и межкультурные конфликты.

Межкультурный диалог. Теории и практика

Европейская философия развития глобального общества имеет несколько столетий развития. Зарождение идей о глобальном обществе и диалоге в нем представлено в работах

¹ Savignon S.J., Sysoyev P.V. Sociocultural Strategies for a Dialogue of Cultures // Modern Language Journal. Winter. 2002. Vol. 86, issue 4. P. 508–524.

Канта и его взглядах на проблему космополитизма. По его мнению, каждый может реализовывать свои права, не оглядываясь на других, так как государства образуют некую кооперацию в целях развития торговли и другого взаимодействия¹. По сути идеи Канта носят характер рассмотрения патриотизма в контексте космополитических прав индивидов – так называемый «патриотический космополитизм». Однако при этом основная суть идей Канта состоит в том, что для построения глобального общества идеалы будущей «всемирной республики» должны стоять выше «локального» патриотизма². Какова же практика реализации этих фундаментальных ценностей? В современных условиях крайних диспропорций социального, экономического и интеллектуального развития государств и народов эта весьма обоснованная и безобидная, казалось бы, теория приводит на практике к тому, что космополитизм в настоящее время входит в противоречие с национальным патриотизмом. Люди стремятся туда, где лучше, и, следовательно, используя возможности космополитизма, принимают патриотизм наиболее прогрессивных государств. Плюрализм национальных идентичностей стал залогом развития патриотизма таких полиэтноконфессиональных стран, как США, в основе которого победы и достижения американского народа, а не конкретных культур и национальностей.

«Без достижения идеалов истинного братства и честности в диалоге между культурами невозможно обеспечение мира и согласия в новом тысячелетии», – заявил в своей речи

¹ Kant I. The Metaphysics of Morals [1797], in Immanuel Kant, Practical Philosophy, translated and edited by Mary J. Gregor (Cambridge, 1996). P. 489.

² Axtmann R. Cosmopolitanism and Globality; Kant, Arendt and Beck on the Global Condition // German Politics & Society. 2011. Vol. 29, issue 3. P. 20–37.

Иоанн Павел II в День Мира 1 января 2001 г.¹ При этом, по заявлению понтифика, в новом веке лишь несколько стран имеют монополию на культурную индустрию, внедряя в систему ценностных ориентиров по всему миру свои идеалы, в результате чего тысячи людей могут потерять свои культурные идентичности.

При этом необходимо понимание того, что существующие сегодня механизмы межкультурного диалога далеки от идеальных. Более того диалог невозможен с теми, кто игнорирует его, не принимает фундаментальные ценности человеческой жизни, достоинства, культурного многообразия. Какой диалог может быть с преступником-террористом, экстремистом, не желающим в нем участвовать, хотя это и не освобождает демократическое общество от обязательства постоянно предоставлять возможности для диалога.

Есть и другие более глобальные проблемы реализации механизмов межкультурного диалога, в основе которого в западной доктрине лежат основополагающие идеи защиты неотъемлемых прав человека, демократия и верховенство закона (3.4.1). «Этнические, культурные, религиозные и лингвистические традиции не могут быть основанием для того, чтобы препятствовать индивидам в осуществлении их основных прав или участия в общественной жизни» (3.4.1).

В действительности реализация прав человека на практике – это всегда конфликт между интересами индивида и государственными (социальными) интересами, при этом индивид руководствуется всегда только своими собственными

интересами и потребностями. Однако стоит ли сомневаться в том, что в действительности статус личности развивается только тогда, когда развивается само общество, когда его поведение соответствует устоям и традициям, нравственным идеалам. Что же за идеалы и нравственные ориентиры нам предлагает Белая книга?

Базовое утверждение, содержащееся в Белой книге, гласит: «Универсальные принципы, отстаиваемые Советом Европы, выступают в качестве морального ориентира». Однако такой подход не может быть консенсуальным. В частности, в одном из доктринальных основополагающих документов Русской православной церкви, характеризующем подходы и идеологию в этой сфере, «Основах учения Русской православной церкви о достоинстве, свободе и правах человека» (2008), говорится об этом следующим образом: «Права человека не могут быть выше ценностей духовного мира. ...Индивидуальные права человека не могут противопоставляться ценностям и интересам Отечества, общины, семьи. Осуществление прав человека не должно быть оправданием для посягательства на религиозные святыни, культурные ценности, самобытность народа. ...Слабость института прав человека в том, что он, защищая свободу выбора (αὐτεξουσίον), все менее и менее учитывает нравственное измерение жизни и свободу от греха (ἐλευθερία). Общественное устройство должно ориентироваться на обе свободы, гармонизируя их реализацию в публичной сфере»¹.

Представленную позицию Русской православной церкви косвенно подтверждают и многие западные исследователи.

¹ *Pope J.P. II. Dialogue between cultures for a civilization of love and peace: message of his holiness Pope John Paul II for the celebration of the «World Day of Peace». January. 1st. 2001 // International Journal of Humanities & Peace. 2001. Vol. 17, issue 1. P. 4–8.*

¹ Основы учения Русской православной церкви о достоинстве, свободе и правах человека. 26 июня 2008 г., Москва. М.: Храм Христа Спасителя, 2008. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/428616.html>

Один из известных ученых в области философии прав человека профессор Юрген Хабермас, рассуждая о концепции прав человека, отмечает дуалистичную их природу: с точки зрения морали и с точки зрения права такой контекст может быть различен. В частности, им также отмечается что американская концепция равенства всех перед законом нередко вызывает сомнения особенно у западных исследователей¹.

Сомнительность утверждения Белой книги о нравственных ориентирах, отстаиваемых Советом Европы, подтверждается и открытой сегодня дискуссией о легализации однополых браков, гомосексуализма и его пропаганды.

После окончания летней сессии ПАСЕ в июле 2013 г. в Страсбурге, на которой было принято решение потребовать от стран – членов Совета Европы разработать законодательные меры, ввести образовательные программы и проводить политический курс по поддержке специфических прав людей, придерживающихся гомосексуальной ориентации, представитель РПЦ при Совете Европы исчерпывающе прокомментировал ситуацию, сложившуюся в европейских структурах: «На наших глазах делаются попытки совершить цивилизационный переворот. Представление о человеке, основанное на естественном законе, заменяется виртуальной антропологией. Если до сих пор законодательство государства о семье и отношениях между полами опиралось на законы природы, то теперь оно поставляется на зыбкую почву человеческих предпочтений и фантазий. А что дальше? Законодательное закрепление и защита прав сторонников педофилии, зоофилии, полигамии и разных смешанных форм человеческих отношений? Но только почему это должно

становиться фундаментом общественной жизни и государственной политики?»¹.

Этот наглядный пример служит подтверждением тому, что подобная нравственная доктрина, изложенная в европейских «базовых документах», не может быть принята и реализована в практике многих государств и вызывает сегодня массу протестов в тех странах, где эта доктрина уже претворяется в жизнь.

Другая проблемная сторона предложенных механизмов развития межкультурного диалога в западной доктрине – их условность. Сохранение культурной идентичности сегодня во многом зависит от того, насколько нация, государство, отдельные группы и даже индивиды, представляющие ее, способны к открытому честному диалогу. Иными словами, только диалектическое мышление, способность взглянуть на мир глазами других может освободить мир от нарастающих угроз межкультурных и межцивилизационных конфликтов.

Есть в западной доктрине и совершенно радикальные взгляды на проблему необходимости межкультурного диалога. Исследователи этой проблемы, в частности профессор Алан Вульф, утверждают, что в реальности проблема межкультурных конфликтов не настолько актуальна для среднестатистического американца, так как между конкретными людьми больше конфликтов, чем между культурами. А подогреваются страсти в этой сфере элитой, в том числе политической, рядовые же граждане больше склонны к толерантности и стараются держаться подальше от экстремистских дебатов².

¹ Представитель РПЦ: легализация нетрадиционных семей – модная утопия. 2013. 7 мая. URL: <http://www.strasbourg-reor.org/?topicid=1053>

² Hunter J.D., Wolfe A. Is There a Culture War? A Dialogue on Values and America Public Life. Edited with an introduction by E.J. Dionne, Jr., M. Cromartie; Comments by C. Himmelfarb, M.P. Fiorina. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2006. 118 p.

¹ Flynn J. Habermas on Human Rights: Law, Morality, and Intercultural Dialogue // Social Theory & Practice. July. 2003. Vol. 29, issue 3. P. 431–457.

Межрелигиозный диалог больше чем межкультурный

Межрелигиозный диалог провозглашен частью диалога межкультурного. Но какой частью? Явно не самой последней, более того есть все основания полагать, что ему должно быть выделено решающее значение. Диалог между конфессиями имеет свою исключительную специфику, при этом не затрагиваются аксиомы, догматы одной религии в ущерб другой, наоборот, диалог строится на основе принципов добра и любви к ближнему, к окружающему, лежащими в основе каждой из религий.

После посещения Татарстана – республики наиболее уязвимой к проблемам межкультурного и межконфессионального диалога на территории России, госсекретарь США Хилари Клинтон заявила, что Татарстан – «модель мирного сосуществования людей, исповедующих разные религии. А Соединенные Штаты как раз стремятся укрепить диалог между религиями. У вас это не абстрактно, а как раз то, что мы ищем. Мы хотим создать программы, которые смогут научить людей жить вместе»¹.

В свою очередь, первый Президент Татарстана Минтимер Шаймиев, выступая с докладом в штаб-квартире ЮНЕСКО, так охарактеризовал специфику подходов к межрелигиозному диалогу в республике: «Взаимодействие культур, их диалог – наиболее благоприятная основа для развития межэтнических, межнациональных отношений. Только в таком диалоге происходит преодоление стереотипов и взаимообогащение, формируется фундамент для разрешения любого конфликта... Толерантность, в том числе и этнокон-

фессиональная, должна поддерживаться и культивироваться государствами»¹.

Есть еще одна важная сторона межконфессионального диалога наряду с межкультурным. Участие в таком роде взаимодействия имеет для сторон особые нравственные ориентиры, укрепляющие желание понять и осмыслить позицию других. По утверждению иерархов Римской католической церкви, межрелигиозный диалог гораздо важнее межкультурного, так как участие в таком диалоге продиктовано в первую очередь Божией волей².

Стоило бы удивляться, но даже такие сложные и наиболее важные в реалиях XXI в. отношения, как между США и Китаем, существенно укрепляются, и это реально делается в практической области через межрелигиозный диалог³.

Веками западные цивилизации насаждали по миру свои ценности, прибегая к насилию, и неудивительным является то, что многие представители мусульманской цивилизации называют сегодняшние военные операции США и союзников в Ираке и Афганистане не иначе как новыми крестовыми походами⁴. Специфика сегодняшнего дня в межрелиги-

¹ Доклад первого Президента Республики Татарстан М.Ш. Шаймиева на 185-й сессии Исполнительного совета ЮНЕСКО к дискуссии по теме «Межкультурный диалог-2010: переосмысление политики в контексте культуры мира» 11 октября 2010 г. Штаб-квартира ЮНЕСКО, Париж. URL: <http://shaimiev.tatar.ru/pub/view/10243>

² Interreligious Dialogue More Than Intercultural // *America*. 2006. Vol. 194, issue 14. P. 6.

³ Froeber D.E., Haskins S.S., Wood J., Haskins Ch.A. American-Chinese Multi-Faith Religious Exchanges: Sino-U.S. Multi-Faith Dialogues Build Bridges to Bilateral Understanding // *Journal of Church & State*. 2010. Vol. 52, issue 1. P. 138–154.

⁴ Woodberry J.D. Can We Dialogue with Islam? // *Christianity Today*. 2007. Vol. 51, issue 2. P. 108–109.

¹ Визит Государственного секретаря США Х. Клинтон в Казань. Информационное агентство Reuters. 9 октября 2009 г.

озной составляющей межкультурного диалога не только в том, чтобы слышать позицию людей другой веры, но и пытаться осмыслить ее и понять.

Видится целесообразным переосмысление межрелигиозного диалога как наиболее эффективного средства разрешения конфликтных проявлений в межкультурных коммуникациях в практическую плоскость, его институционализация. Возможно создание специального межрелигиозного форума для обсуждения наиболее актуальных, острых проблем межкультурного диалога. Это был бы реальный шаг для развития международного гуманитарного сотрудничества, а также эффективная мера по укреплению международной стабильности и взаимопонимания.

Межкультурные конфликты в межрелигиозной и межкультурной плоскости – это конфликты, в том числе и в Америке, между ортодоксальной частью общества, перегруженной стереотипами времен «холодной войны», и теми, кто прогрессивно относится к меняющимся реалиям, сохраняя нравственные устои, пытается увидеть и понять позицию других.

Жизнь в будущем столетии во много будет зависеть от того, насколько человечество сможет преодолевать кризисы, идти на уступки во имя общих ценностей и идеалов. При этом сохранение культурной самобытности, развитие настоящих, а не иллюзорных механизмов межкультурных коммуникаций будет залогом достижения мира и всеобщей безопасности.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В каких областях общественных отношений проявляет себя межкультурный диалог?

2. Как вы думаете, почему миграционная политика по-разному воспринимается в США, Канаде и европейских странах?

3. Почему язык общения является составным элементом межкультурного диалога?

4. Почему американская концепция всеобщего равенства нередко вызывает сомнения исследователей, скептически воспринимающих западные ценности?

5. Как соотносятся между собой, с точки зрения исследования социальных процессов, межкультурный диалог и межрелигиозный диалог?

CONTENT

<i>Introduction</i>	5
<i>Chapter 1. National security: the development of the political and legal mechanisms of protection</i>	8
<i>Chapter 2. National security of Russia: political and legal concepts and doctrines</i>	32
<i>Chapter 3. International (comprehensive) mechanisms of security protection</i>	39
<i>Chapter 4. Eurasian regional mechanisms of international and national security protection</i>	55
<i>Chapter 5. Euro-Atlantic regional mechanisms of national security protection</i>	92
<i>Chapter 6. International terrorism as a key threat to security in the 21st century</i>	125
<i>Chapter 7. Strategies of developing intercultural dialogue in the context of strengthening national security: urgent issues in the social and political doctrine of Russia, Western Europe and the USA</i>	152

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Введение в курс</i>	166
<i>Тема 1. Национальная безопасность в развитии политико-правовой системы ее обеспечения</i>	170
<i>Тема 2. Национальная безопасность России: политико-правовые концепции и доктрины</i>	198
<i>Тема 3. Международные (всеобъемлющие) механизмы обеспечения национальной безопасности</i>	207
<i>Тема 4. Евразийские региональные механизмы обеспечения международной и национальной безопасности</i>	226
<i>Тема 5. Евро-Атлантические региональные механизмы обеспечения национальной безопасности</i>	272
<i>Тема 6. Международный терроризм как ключевая угроза безопасности в XXI веке</i>	314
<i>Тема 7. Межкультурный диалог в политико-правовой доктрине России, Западной Европы и США</i>	344
390.....	مقدمه
	موضوع اول:
387.....	امنيت ملی در توسعه نظام حقوق-سياسی و حفظ آن:

ISBN 978-5-93962-854-9



Подписано в печать 19.12.2017. Формат 60х84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура «MinionPro». Усл. печ. л. 22,79.
Тираж 500 экз. Заказ 12-17/11-1

Издательство «Центр инновационных технологий».
420108, г. Казань, ул. Портовая, 25а.
Тел./факс: (843) 231-05-46, 231-08-71



420108, г. Казань, ул. Портовая, 25а.
Тел./факс: (843) 231-05-46, 231-08-71.
E-mail: citlogos@mail.ru
www.logos-press.ru

21. Kant, I. Metaphysics of morals. Metaphysical principles of the doctrine of law: in 6 tons / I. Kant // Collected works. - M., 1965. - Part 1, Vol. 4. - P. 279.
22. Tunkin, G.I. Theory of International Law / GI Tunkin. - M.: Zertsalo, 2000. - P. 70.
23. Report of the Ad Hoc Committee on the Principles of International Law: Doc. A / 7326. P. 111. - New York, 1968.
24. Declaration on the Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations // United Nations: coll. documents. - M., 1981. - S. 459-469.
25. Chernichenko, S.V. The content of the principle of self-determination of peoples (modern interpretation) / S.Chernichenko. - M., 1999. - P. 16.
26. Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries by Peoples of 1960. // International Law in Documents. - M., 1982. - P. 18-20.
27. Declaration on the Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations // United Nations: coll. documents. - M., 1981. - S. 459-469.
28. Chernichenko, S.V. The content of the principle of self-determination of peoples (modern interpretation) / S.Chernichenko. - M., 1999. - P. 24.
29. Bekmurzaev, B.A. Intra-state armed conflicts and the international situation: dis.... cand. Jur. Sci. / BA Bekmurzaev. - Moscow: DA RF Ministry of Foreign Affairs, 1994. 106 - .
30. Aiyaz Husain. The United States and the Failure of the UN Collective Security // American Journal of International law. - 2007. - Vol. 101, No. 5. - P. 581-599

12. International law: textbook / otv. Ed. A.A. Kovalev, S.V. Chernichenko. - 3rd ed., Pererab. and additional. - Moscow: TK Velbi, Publishing house "Prospekt", 2008. - P. 47.
13. Ilyin, N.Yu. Russia and the concept of international security / N.Yu. Ilyin // Russia and international security regimes: Sat. works of participants of the project "Russian political culture and international law". - Moscow: Moscow Public Scientific Foundation, 1998. - P. 78.
14. Tunkin, G.I. Theory of International Law / GI Tunkin. - Moscow: International Relations, 1970. - P.181.
15. Bazilevsky, B.N. International legal aspects of regional security: dis.... Dr. Jur. Sciences / BN Basilevsky. - Moscow: DA Ministry of Foreign Affairs of the USSR, 1983. - P. 80.
16. Tunkin, G.I. Theory of International Law / GI Tunkin. - M.: Zertsalo, 2000. - P. 64.
17. In the same place. - P. 65.
18. Lukashuk, I.I. International law. Special part: a textbook for students of jur. fact. and universities / II. Lukashuk; Ros. acad. Sciences; Institute of State and Law, Acad. legal university. - 3rd ed., Pererab. and additional. - Moscow: Volters Kluver, 2007. - P. 307. - (Series "Student Library.")
19. Skakunov, E.I. System of international legal guarantees of state security: dis.... Dr. Jur. sciences. - Moscow: DA Ministry of Foreign Affairs of the USSR. - 1984. - P. 234.
20. International Public Law: A Textbook / L.P. Anufrieva, D.K. Bekiashev, K.A. Bekiashev, V.V. Ustinov [and others]; otv. Ed. K.A. Bekiashev. - 4 th ed., Pererab. and additional. - Moscow: TK Velby, Publishing House "Prospekt", 2005. - P. 390.

1. Report of the High-level Panel on Challenges, Threats and Change "A safer world: our shared responsibility". - A / 59/565. - P. 12: [electronic resource]. - www.un.org/secureworld
2. Report of the UN Secretary General "In larger freedom: towards development, security and human rights", 2005: [electronic resource]. - http://www.un.org/russian/
3. largefreedom / a59_2005.pdf
4. Zolotarev, V.A. Military security of the Russian state / VA Zolotarev. - Moscow: Kulikovo Field, 2001. - P. 474-478.
5. International law: textbook / otv. Ed. A.A. Kovalev, S.V. Chernichenko) - 3rd ed., Pererab. and additional. - M.: TK Velby; Publishing house "Prospekt", 2008. - P. 752.
6. Skakunov, E.I. System of international legal guarantees of state security: dis.... Dr. Jur. Sciences / EI Skakunov. - Moscow: DA USSR Foreign Ministry, 1984. - P. 247.
7. Prokhorenko, I.L. National interest in the foreign policy of the state (the experience of modern Spain) / IL Prokhorenko. - M., 1995. - P. 122.
8. The legal basis for ensuring the national security of the Russian Federation / Ed. A.V. Opaleva. - M.: UNITY-DANA, 2004. - P. 15.
9. Lukashuk, I.I. Globalization, state, law. The XXI century / I.Lukashuk. - Moscow: Spark, 2000. - P. 70.
10. In the same place. - P. 71.
11. Factory, L.I. The mechanism of the realization of law / LI Zavodskaya. - M., 1992- .Pp. 39-40.
 - a. Federal Law No. 390-FZ of December 28, 2010 "On Security"

راه‌های هوایی و بحری، تلفونی و رادیویی، و دیگر وسایل ارتباطی و یا هم قطع روابط دیپلماتیک) می‌باشد.

- رژیم وادارساختن به صلح توسط نیروی مسلح که شامل (مجموعه فعالیت‌ها و اقدامات توسط نیروهای هوایی، بحری، و زمینی، و هر اقدامی که برای پشتیبانی از صلح و امنیت ملی ضروری باشد. در ضمن آن به راه اندازی مظاهرات، معاصره و عملیات‌های خاص هوایی و بحری و نیروی زمینی توسط اعضای سازمان ملل متحد.

- رژیم خلع سلاح، کاهش و محدودیت اسلحه، رژیم جلوگیری از گسترش اسلحه هسته‌ای و ساختن مناطق آزاد هسته‌ای، رژیم منع تولید و جمع‌آوری اسلحه بیولوژیکی و سلاح‌های سمی و از بین بردن آنها و انواع مختلف سلاح‌های دیگر.

- رژیم کنترل بین‌المللی.

- اقدامات لازم برای ایجاد و تحکیم اعتماد بین دولت‌ها.

در عین حال میکانیزم‌ها و نهادهای امنیت جمعی که توسط آنها تمام این رژیم‌ها عملی می‌شود، به نوبه خود به سیستم مستقل که دارای سه عنصر ذیل می‌باشید ایجاد شده است.

- جهانی (ارگانه‌های اساسی سازمان ملل متحد - شورای امنیت، مجموعه عمومی، محکمه بین‌المللی و دبیرخانه)، ارگانه‌های واسطه‌ای دیگر (کیسیون حقوق بین‌الملل، برنامه‌های انکشافی سازمان ملل متحد، کنفرانس سازمان ملل متحد برای تجارت و پیشرفت و غیره)، و ارگانه‌های تخصصی سازمان ملل متحد و همچنان ارگانه‌های بین‌المللی که با تعداد اعضای شان شکل جهانی را اختیار نموده اند مانند (آژانس بین‌المللی اتومی که رژیم کنترل بین‌المللی را بالای (187) کشور عملی می‌کنند.

- توافقات و سازمانهای منظوقی که طبق فصل هشتم منشور سازمان ملل ایجاد شده، و در مطابقت با آن فعالیت می‌نمایند. مانند (اتحادیه اروپا، سازمان امنیت و همکاری اروپا، و کشورهای مستقل مشترک المنافع و غیره).

- توافقات در مورد دفاع جمعی یا گروهی (که به اساس ماده پنجا و یک منشور سازمان ملل متحد ایجاد شده اند. (پیمان ریو دو ژانیرو در 1948، پیمان واشنگتن در مورد ایجاد ناتو در 1949، پیمان امنیتی آستریا، نیوزرلند و ایالات متحده امریکا در 1952، پیمان امنیتی جمعی لیگ کشورهای عربی در 1959، پیمان امنیتی جنوب شرقی آسیا در 1955، پیمان امنیت جمعی 1992 که در سال 2002 دوباره ایجاد شد، و بعضی از پیمان‌های دیگر).

در روشنی پیشرفت میکانیزم‌ها و نهادهای حمایت از امنیت جهانی ذکر شده، موضوع مهم تر آوردن اصلاحات و بالا بردن موثریت سازمان ملل متحد و به خصوص شورای امنیت می‌باشد. که من حیث ارگان بین‌المللی که مسولیت حفاظت صلح و امنیت را به عهده دارد. مهم تر از همه نظارت و مدیریت عملیات‌ها برای پشتیبانی از صلح، و در قدم نخست رهبری و کنترل از فعالیت‌های نیروهای مسلح می‌باشد. با آنکه منشور سازمان ملل از افزایش ساختارهای منظوقی به خاطر حفظ امنیت پشتیبانی می‌کند، اما در عمل اتحادیه‌های دفاعی مانند ناتو در حقیقت جایگاه و اختیارات سازمان ملل را از خود نموده، که به شکل مکمل حیثیت و عمل کرد درست سیستم‌های امنیتی را اخلال نموده، و باعث پامال نمودن قواعد و اصول حقوق بین‌المللی می‌شود.

7- ریس جمهور ایجاد قواعد به خصوص به خاطر رسیدن به اهداف امنیتی را به عهده دارد.

8- اقدامات لازم به خاطر دفاع شهروندان از جرم و اعمال خلاف قانون و مقابله با افراط گرایی و تروریزم.

9- حفاظت از افشای معلومات و رازهای دولت.

10- دفاع از شهروندان و خاک روسیه در حالت اضطرار.

11- انجام فعالیت‌های دیگر در بخش حمایت و حفاظت از امنیت که توسط قانون اساسی فدراتیف روسیه و دیگر قوانین برای ریس جمهور تعین و مشخص شده است.

در پهلوی عملی نمودن موارد اساسی در بخش حمایت از امنیت ملی توسط ارگانهای ذکر شده، در اواخر سالهای نوزده نود تصمیم به خاطر ایجاد نهادی خصوصی دولتی در این بخش بنام شورای امنیت روسیه اخذ شد. هدف از تشکیل این ارگان ایجاد سیستم و تنظیم امور در بخش حمایت از امنیت و هماهنگی میان ساختارهای زی دخل می‌باشد. شورای امنیت شامل ساختار ریاست جمهوری می‌باشد، که توسط شخص خود ریس جمهور تنظیم و اداره می‌شود.

اهداف اساسی شورای امنیت آماده سازی تصامیم ریس جمهور در بخش حمایت از امنیت ملی، تنظیم امور دفاعی و تعمیرات جنگی، تولیدات دفاعی، همکاری روسیه با کشورهای خارجی در بخش لوازم و ابزارهای جنگی، و دیگر مسایل مربوط به دفاع از ساختار اساسی دولت از جمله استقلال، و تمامیت ارضی فدراتیف روسیه و همچنان فعالیت در بخش‌های بین‌المللی برای حمایت و حفاظت از امنیت ملی.

عملی نمودن تصامیم شورایی امنیت برای تمام ارگان‌ها و جناح‌های اداری حتمی می‌باشد.

به اساس ماده (14) قانون فدرال (در مورد امنیت) وظایف شورای امنیت قرار می‌گیرد

1- فراهم سازی شرایط برای عملی نمودن تصامیم ریس جمهوری فدراتیف روسیه در بخش حمایت از امنیت ملی.

2- ایجاد سیاست دولت برای حمایت از امنیت و تلاش برای عملی ساختن آن.

3- پیش بینی، شناسایی، تحلیل و ارزیابی تهدیداتی، ارزیابی خطرات جنگی و دریافت راه حل برای خنثی سازی تهدیدات.

4- ترتیب پیشنهادات برای ریس جمهوری فدراسیون رویه در موارد ذیل:

5- جلوگیری و خنثی سازی حالات اضطرار.

6- اقدامات لازم اقتصادی برای حمایت از امنیت.

7- اعلام، ادامه، ویا اتمام حالت اضطرار.

هماهنگ سازی ارگانهای اجرایی فدرال و ارگانهای ایالت‌های فدراتیف روسیه برای عملی نمودن تصامیم ریس جمهور برای حمایت از امنیت.

ارزیابی عمل کرد ارگانهای اجرایی در بخش حمایت از امنیت.

در بخش روابط بین الدول، سیستم جمعی هم مانند امنیت ملی بوده و از عناصر ذیل ساخته شده است:

• اصول شناخته شده و قواعد بین المللی.

• رژیم‌های حقوقی سیاسی حمایت از امنیت.

• مکانیزم‌ها و نهادهای امنیت جمعی.

به نوبه خود رژیم‌های حقوقی سیاسی را منحیث عنصری از سیستم امنیت جمعی به عناصر ذیل تقسیم نمود:

- رژیم حل صلح آمیزی منازعات بین‌المللی که شامل (مذاکرات، نظرسنجیها، میان جگرهها، مصالحه، داوری و بررسی قضایی، مراجعه به ارگانهای منطقی، توافقات، و دیگر راه حل‌های صلح آمیز) می‌باشد.

- رژیم نگهداری و پشتیبانی ویا بازسازی صلح و امنیت بین‌المللی بدون استفاده از نیروی مسلح که شامل (قطع روابط اقتصادی بشکل قسمی ویا مکمل، راه آهن،

سیستم‌های عمومی امنیت ملی و جمعی (بین‌المللی)

مطالعه امنیت در حالات مشخص اجتماعی و سیستم حفظ امنیت در سطح ملی و بین الدول، پدیده‌ای بسیار گسترده تر نسبت به مجموع از روابط اجتماعی می‌باشد. سیستم حقوقی - سیاسی حمایت از امنیت باید بطور کامل از طریق مجموعه‌ای از عناصر باهم مرتبط ذیل در نظر گرفته شود:

- اصول حمایت از امنیت ملی.
- رژیم‌های حقوقی (خط مش‌ها) امنیت ملی.
- نهادهای امنیت ملی.

اصول حمایت از امنیت در سطح داخلی دولت و همچنان در سطح بین الدول به شکل مش‌ر در بحث‌های بعدی در نظر گرفته شده است. به این لحاظ در این جا بروی جهت‌ها و نهادهای امنیت ملی تمرکز خواهیم کرد.

اولتر از همه جهات اصلی برای حمایت از امنیت در قانون فدرال (در مورد امنیت) تذکر یافته و دارای موارد ذیل می‌باشد:

- 1 - پیش بینی، شناسایی، تحلیل و ارزیابی تهدیدات امنیتی.
- 2 - تعریف اصلی جهت سیاسی دولت و برنامه ریزی استراتژیک در بخش امنیت.
- 3 - تنظیم قانون در بخش امنیت ملی.
- 4 - توسعه و کاربرد مجموعه از اقدامات عملیاتی و طولانی مدت برای شناسایی؛ جلوگیری و از بین بردن تهدیدات امنیتی؛ موضع گیری و خنثی سازی پیامدهای آن.
- 5 - ایجاد، توسعه و معرفی انواع جدید (اسلحه، تجهیزات ویژه نظامی و همچنان تجهیزات غیرنظامی برای اهداف امنیتی).
- 6 - سازماندهی فعالیت‌های علمی در زمینه امنیت.

7 - هماهنگی فعالیت‌های ادارات با صلاحیت فدرال، ارگان‌های دولتی، ایالت‌های فدراتیف روسیه، و ارگان‌های خود مختار، در زمینه حصول اطمینان از امنیت.

8 - تامین هزینه‌های امنیتی و نظارت بر استفاده درست و هدفمند از بودیجه اختصاص یافته.

9 - همکاری‌های بین‌المللی برای رسیدن به اهداف امنیتی.

10 - تطبیق نمودن فعالیت‌های امنیتی در مطابقت با قوانین فدراتیف روسیه.

در میان نهادهای که در بخش امنیت ملی فعالیت دارند، اولتر از همه ارگان‌های بلند پایه و باصلاحیت دولتی از جمله - رئیس جمهور، کابینه، و اطاق‌های مجلسین فدرال می‌باشند.

باوجود این باید تذکر داد که این نوع فعالیت‌ها در ایالت‌های فدراتیف روسیه نیز عملی می‌شوند. اما بطور استثنا در چوکات حقوقی و جهت استراتژیک که در سطح فدرال در مطابقت با ماده ۷ قانون اساسی طرح شده است. چون این صلاحیت‌ها در چوکات صلاحیت‌های استثنایی ادارات مرکزی فدرال قرار دارند.

فعالیت‌ها و اقدامات محمتر و استراتژیک در بخش امنیت ملی بدون شک از صلاحیت‌های رئیس جمهور می‌باشد. که مطابق به قانون اساسی فدرال و قانون فدرال (در مورد امنیت) رئیس جمهور فدراتیف روسیه دارای صلاحیت‌های ذیل می‌باشد:

- 1 - جهات اصلی سیاست دولت را در بخش امنیت ملی مشخص می‌سازد.
- 2 - استراتژی امنیت ملی روسیه را تصویب نموده در ضمن آن دیگر اسنادهای ضروری را در زمینه امنیت ملی بررسی می‌کند.
- 3 - ایجاد، تنظیم و مدیریت شورای امنیت ملی را به عهده دارد.
- 4 - صلاحیت‌های ارگانه اجرایی فدرال را در بخش حمایت از امنیت تعیین و فعالیت‌های آنها نظارت می‌کند.
- 5 - نظر به قانون اساسی فدرال شاه (3) در مورد حالات اضطرار، در فدراتیف روسیه و یا در ساحات مشخص روسیه، رئیس جمهور حالات اضطرار را اعلان نموده و وظایف و تصامیم را در بخش حمایت از رژیم حالت اضطرار اخذ و انجام می‌دهد.
- 6 - رئیس جمهور طبق قوانین فدراتیف روسیه تصامیم را اخذ می‌نماید.

جزئی خلاف اصول و اهداف منشور سازمان ملل متحد می‌باشد». در عین حال باید نکات چندی باید مراعات گردد. به عنوان مثال محتوای اصل تساوی حقوق و اصل حق تعیین سرنوشت توسط خود مردم در اعلامیه به طور جداگانه چنین اشاره صورت گرفته است. «هیچ یک از موضوعات ذکر شده، نباید به طوری تفسیر شود که باعث رساندن ضرر به تمامیت ارضی و یا اتحاد ملی یک دولت مستقل و آزاد شود. که در آن اصل تساوی حقوق و اصل تعیین سرنوشت بطور واقعی عملی می‌شود، و رهبران از مردم بدون در نظر داشت نژاد، رنگ، و پوست نمایندگی می‌کنند و مربوط به منطقه مشخص می‌باشند.

این همه به این معنی است که تجزیه طلبی مردم از دولت درحالی که تمام شرایط برای تعیین سرنوشت (نماینده گی در نهادهای دولت، انتخاب آزاد نوعیت دولت) برای مردم فراهم باشد. تجزیه طلبی مردم از دولت غیر قانونی می‌باشد. ولی اگر دولت این شرایط را فراهم نکند، اصول حقوق بین الملل را در نظر نگیرد مثلاً، عدم استفاده از قدرت، حل مسالمت آمیز منازعات جهانی، ممانعت از نسل کشی (ژنوساید) یک گروه مشخص (مثلاً در جورجیا در آغاز سال 1991 تا سال 2008، همچنان در آکراین خاصیت بعد از ایرومیدان در سال 2013) و دیگر اصول ذکر شده سازمان ملل متحد (سال 1970)، مردم می‌توانند برای تعیین سرنوشت خود تا حد تجزیه طلبی دست ببرند.

این روش انعکاس خود را در دکترین دریافت نموده است. بنظر پروفسور (S.V. Chernichenko) «مسئله تجزیه طلبی وقتی به میان می‌آید که دولت مردم را برای سهمگیری در امور دولت فرصت ندهد، و دولت اصل تساوی حقوق و اصل تعیین سرنوشت مردم را مراعات ننماید.

همچنان مشکلات مشخص در اصل (عدم دخالت در امور داخلی دولت‌ها) نیز وجود دارد. در دکترین داخلی و خارجی چنین موضوع مورد بحث قرار گرفته است. عدم موجودیت قواعد معیاری برای تشخیص امور دولت و آنچه دخالت در امور داخلی دولت‌ها گفته می‌شود، باعث ایجاد خلای اجتماعی و سیاسی در سازمان ملل متحد شده

است. باید گفت که عدم موجودیت تفسیر دقیق و قابل قبول ارتباطات میان اصل‌ها باعث بحران‌های جدی می‌شود. به نظر نویسندگانه‌های مختلف به شمول محققان خارجی عدم موجودیت ارتباط بین این اصول باعث پ آغاز بحران در صلح و امنیت بین‌المللی می‌شود. درین راستا تدوین اصول حقوق بین الملل به طور مکرر مطرح شده است. امیدواریم که دیر یا زود این موضوع اتفاق بیفتد زیرا این مسأله بدون شک سنگ بنایی توسعه مثبت حقوق بین الملل می‌باشد.

می‌شود. این اصل در دکترین ترکیب ای از اصل امنیت متقابل (رد منافع یکجانبه، مسوولیت‌های یکسان) و اصل امنیت یکنوع (تعادل استراتژیک) به نظر می‌رسد.

اصل عدم متضرر ساختن امنیت دولت‌های دیگر:

شامل منافع همه جانبه و دستیابی به توافق در مورد مسائل امنیتی بر اساس توافق عمومی می‌باشد. کانت در قرن 18 چنین اظهار داشت – ممنوعیت استفاده از قدرت و برخورد با منافع مردم مهمترین اصل حقوقی می‌باشد. متأسفانه جهان امروزی بی‌سار دور از درک واقعی اهمیت تحقق این اصل در روابط بین الملل می‌باشد.

اصل منع تبلیغات جنگی:

این اصل در واقع از اصل منع جنگ تهاجمی سرچشمه گرفته است و توسط بعضی نویسندگان به عنوان یک اصل مستقل تعریف شده است. در ارتباط به این اصل کمیته ویژه اصول حقوق بین‌المللی چنین نتیجه‌گیری نموده است « برای رسیدن به اهداف اساسی سازمان ملل متحد، دولت‌ها باید از تبلیغات جنگی خودداری نمایند ».

یکی از مشکلات عمده در بررسی امنیت بین الملل روابط میان اصول حقوق بین‌المللی می‌باشد. در اعلامیه حقوق بین الملل تصویب شده ای شورای عمومی سازمان ملل متحد در سال 1970 در مورد روابط دوستانه و همکاری میان دولت‌ها به صراحت آمده است که – اصول ذکر شده در تفسیر و اجراءات باهم مرتبط بوده و با در نظر گرفتن یک اصل باید تمام اصول در نظر گرفته شود.

این واقعیت که اعلامیه‌های عمومی سازمان ملل متحد فقط حیثیت توصیه ای را دارا بوده، با آن هم اعتبار این مقررات یا اصول قابل شک و تردید نمی‌باشد. زیرا اعلامیه‌ها با رضایت مستقل همه اعضا سازمان ملل به تصویب رسیده و بدون رای و بدون هیچ اختلاف نظر در حدود تقریباً ۴۰ سال در امور دیپلماتیک مورد استفاده قرار داشته اند. با این حال مسأله همبستگی روابط بین اصول حقوق بین الملل در امنیت بین‌المللی جدی و مورد توجه قرار داشته است.

در نقطه اتصال دو اصل (عدم استفاده از قدرت، احترام به تمامیت ارضی و حاکمیت از یک سو، و احترام به حقوق بشر و آزادی از سؤ دیگر) نظریه «مداخله بشردوستانه» بوجود آمده است. که عملی ساختن آن باعث آغاز عملیات‌های نظامی ناتو در یوگسلاوی 1999؛ در عراق 2003 و در حال حاضر لیبی، سوریه و دیگر کشورها شده است.

و همچنان ارتباط دو اصل (تمامیت ارضی و اصل حق ملت‌ها برای تعیین سرنوشت شان) بدلیل اعلام استقلال کوزوو، اوستیای جنوبی و آبخازیا و داخل شدن کریمیه من حیث خاک روسیه، این دو اصل را نه تنها در علم حقوق بین الملل بلکه در اکثر مجالس امروزی مورد بحث قرار داده است.

در قدم نخست لازم به ذکر است که اصل تساوی حقوق و اصل تعیین سرنوشت مردم توسط خودشان در مغایرت با اصل تمامیت ارضی نبوده، و این اصل سال‌ها من حیث اساس حقوق برای مبارزه با استعمار در نظر گرفته می‌شود. بر علاوه این اصل در حقیقت ایجاد امکانات برای مردم به خاطر داشتن تعریف و جایگاه مشخص از خود در چوکات دولت‌ها با اهمیت و ضروری می‌باشد. برای حقیقت یابی این اصل مردم باید دارای چنین خصوصیات باشند:

در دکترین عموماً این خصوصیات ذکر شده است:

سکونت در یک منطقه، تمامیت اقتصادی و اجتماعی، و داشتن نشانه‌ها و فرهنگ مشترک.

البته از لحاظ نظری حق تعیین سرنوشت با تجزیه طلبی واضح و مشخص نبوده، دقیقاً همین مسأله باعث آغاز منازعات می‌شود. که از دید اصول حقوق بین الملل باعث ایجاد تهدید در وضعیت جهانی و امنیت در تمام منطقه می‌شود. از نظر حقوقی در مورد تجزیه طلبی مردم از دولت مشخص در قواعد بین‌المللی و همچنان در اعلامیه سازمان ملل متحد در مورد روابط دوستانه و همکاری بین دولت‌ها در سال 1970 چنین نگاشته شده است – «تمام انواع تلاش‌ها برای از بین بردن اتحاد ملی و تمامیت ارضی یک کشور بطور کلی و یا

که نتیجه این فاجعه‌های انسانی به جریان پناهنده گوی که اروپا هم در آن غرق می‌باشد انجامیده است. امروز همان بشکل پیش از همه وابسته و غیر قابل تجزیه و به همین طور امنیت هم غیر قابل تقسیم می‌باشد.

اصل خلع سلاح:

نظر به بعضی نویسندگان اصل خلع سلاح در کنواسیون حقوق بین الملل در مرحله شکل گیری قرار داشته، در حال حاضر این اصل اساس مسئولیت دولت را برای خلع سلاح از طریق توافق نامه‌های بین‌المللی و تطبیق قواعد ذکر شده در این توافق نامه‌ها تشکیل می‌دهد.

این اصل در واقع از منشور سازمان ملل متحد و اصول حقوق بین الملل در مورد روابط دوستانه و همکاری بین دولت‌ها در سال 1970 آغاز شده است. که در آن چنین نگاشته شده است. «تمام دولت‌ها بطور داوطلبانه باید نشست‌ها و مناظرات را برای ایجاد زمینه برای بستن پیمان‌های همه جانبه بخاطر خلع سلاح تحت کنترل بین‌المللی تلاش نمایند. در چهارچوب سازمان ملل سالهای زیادی کنفرانس تحت عنوان خلع سلاح دایر می‌شود. بطور مثال: کمیته اول مجموعه عمومی سازمان ملل متحد و کمیسیون خلع سلاح سازمان ملل متحد نمونه ای از این نوع نشست‌ها می‌باشد.

ماده یازدهم منشور سازمان ملل متحد به مجموعه عمومی سازمان ملل متحد اجازه می‌دهد تا در مورد اصول همکاری‌های صلح و امنیت بین‌المللی و همچنین اصول خلع و تنظیم سلاح بررسی و به شورای امنیت و یا نهادهای مربوطه راهنمایی و مشوره دهد.

تمرینات تسلیحاتی نظامی نیز توسط سازمان ملل متحد مورد توجه قرار گرفته است، که در واقع متناقض با هدف ایجاد سازمان ملل متحد بوده، که عبارت از دور نگهداشتن نسل آینده از جنگ می‌باشد. از دیدگاه (G.I. Tunkin) تمرینات تسلیحاتی منجر به تشدید وضعیت بین‌المللی شده این موضوع در مغایرت با اصل همزیستی صلح آمیز دولت‌ها مندرج در منشور سازمان ملل متحد قرار داشته که اصل قابل پذیرش و قبول حقوق بین الملل می‌باشد.

اما همچنان معتقد است که «به سختی می‌توان گفت که اصل خلع سلاح بطور کلی قابل قبول و شناخته شده است». همچنان (I.I. Lukashuk) به این معتقد است که اگر چنین اصلی وجود هم داشته باشد این تنها می‌تواند یک اصل ایده ای باشد نه قاعده یک قانون مثبت.

مسئولیت دولت‌ها در این حوزه دریه اساس اصل عدم استفاده از قدرت ایجاد شده است. این اصل به عنوان اصل روابط بین الملل نسبت به اصل قانون بین‌المللی درست تر به نظر می‌آید. اجرای مکمل این اصل قدرت نظامی کشورهای همان را به سطح لازم دفاع از خود کاهش میدهد که در واقع ایدیالوژی ختم «جنگ تهاجمی» ذکر شده در منشور سازمان ملل متحد می‌باشد.

اصل امنیت مساوی و یکنوع:

این اصل در حقیقت انعکاس دهنده برابری حاکمیت دولت در حوزه امنیت بین‌المللی می‌باشد. در زندگی واقعی ادعای برابری کشورها به شکل مطلق درست نمی‌باشد. در واقع از نگاه مساوات، دولت‌ها در حقوق یکسان و برابر نمی‌توانند باشند؛ در قدم نخست در فرصت‌ها بطور مثال ایالات متحده امریکا- لاوس، روسیه - لوکزامبورگ. با این وجود امنیت بین‌المللی در اکثر حالات به نفع دولت قدرتمندتر بوده و اغلب برخی از قویترین کشورها در تلاش دست یابی به آن هستند. در واقع نابرابری دولت‌ها در حفظ امنیت انفرادی توسط نهادها و سیستم امنیت گروهی جبران می‌شود. که باعث کاهش فاصله ایجاد شده بین حقوق شان برای امنیت و عملی کردن آن شده است. از لحاظ قانونی این اقدامات از طریق سازمان ملل متحد که در آن دولت‌ها فرصت‌های برابر داشته و تضمین‌های یکسان را بدست می‌آورند، اجرا می‌شود.

دولت‌ها نیز این اصل را توسط معاهدات همکاری منطقه‌ای و نهادهای امنیتی و دفاعی جمعی عملی می‌کنند. جایکه تهدیدات امنیتی برای یک عضو تهدید برای تمام اعضا شمرده

اصول امری حقوق بین‌المللی برای حفاظت از امنیت جمعی:

قانون امنیت بین‌المللی به عنوان شاخه از حقوق بین‌الملل در مطابقت با اصول اساسی و قابل پذیرش تشکیل شده است، این اصول بیشتر از همه در منشور سازمان ملل متحد ذکر شده اند.

که شامل: اصل تساوی حاکمیت دولت‌ها، عدم استفاده از قدرت و تهدیدات نظامی، حل مسالمت آمیز اختلافات بین‌المللی، تمامیت ارضی و مصونیت دولت‌ها، برابری و خودمختاری مردم، عدم دخالت در امور داخلی دولت، رعایت تعهدات به همکاری‌های بین‌المللی می‌باشد. همچنان در اعلامیه اصول بین‌الملل در مورد رابطه دوستانه و همکاری میان کشورها در 1970 و در قانون نخبی سازمان امنیت همکاری اروپا در سال 1975 اصول ذکر شده وجود داشته، بر علاوه اصول جدید در میان آنها بوجود آمده، که عبارت از: احترام به حقوق بشر و مصونیت مرزها که همان اصل تمامیت ارضی را افاده می‌کند، تمام این اصول یک سیستم با اهمیت را تشکیل داده و مطابق ایدیالوژی منشور سازمان ملل متحد در ارتباط می‌باشند.

اهمیت این اصول در حایت و حفاظت امنیتی جمعی قابل تردید نیست، در اصل اصول امری اساس حقوقی برای تمام قوانین، نهادها و سیستم امنیت بین‌المللی (جمعی) را تشکیل می‌دهد.

بنظر پروفیسور (S.V. Chernichenko) تجربه جنگ جهانی دوم نشان می‌دهد که صلح و امنیت برای بقای تمام بشریت لازم است، با این اصل تمام جامعه جهانی موافقت داشته و رعایت اصول منشور شرط لازم برای دسترسی به این هدف می‌باشد.

اصول ویژه (خاص) امنیت جمعی: علاوه بر اصول امری حقوق بین‌الملل از اصول خاصی که در حقوق امنیت بین‌المللی ذکر شده است می‌توان نام برد. قابل یادآوری است که تمام این اصول در مراحل یکسان و در حقوق بین‌الملل وجود دارند.

تعداد از محققین این اصول را قواعد عرفی و یا تعهدات حقوق بین‌الملل می‌دانند. (N.U. Ilyin) در کتاب خود «روسیه و مفهوم امنیت بین‌المللی» بطور کلی این اصول را غیر واقعی می‌داند به همین خاطر جامعه جهانی به آن توجه نداشته و زنده گی این اصول را رد نموده است.

با این وجود ما بصورت شرطی آنها را به عنوان اصول حقوقی در حال ظهور امنیت جمعی (بین‌المللی) در نظر می‌گیریم.

در میان آنها این اصول ذکر شده است:

اصل عدم تجزیه جهان و امنیت بین‌المللی:

اگر چه این اصل در منشور سازمان ملل بطور واقعی انعکاس پیدا نکرد با وجود آنهم یکی از اصل‌های مهم منشور بشمار می‌رود و اهمیت و ضرورت آن با نزدیکی امور جهانی بیشتر شده است. این اصل در تعداد از سندهای حقوقی در سطح بین‌المللی و همچنان در سطح منطقوی ذکر شده است. بر مبنای پیان درمورد روابط و همکاری‌های متقابل و امنیتی فدراتیف روسیه و سازمان اتلانتیک شمالی (پاریس 1997) در ماده اول چنین نگاشته شده است - براساس اصل عدم تجزیه امنیت دولت‌ها، جامعه یورو- اقیانوس اطلس، روسیه و ناتو باهم همکاری خواهند نمود تا در اروپا امنیت سرتاسری را ایجاد نمایند. از این اصل در دکترین داخلی و همچنان در دکترین خارجی حقوق بین‌الملل نام برده شده است. (G.I. Tunkin) می‌نویسد. «جهان غیر قابل تقسیم می‌باشد. با حمله مسلحانه یک دولت بالای دیگری بدون در نظر داشت اینکه دولت بزرگ باشد و یا کوچک باعث نقض صلح شده که در حفظ آن همه سهیم می‌باشند».

اثر بخشی این اصل همیشه در تجربه ثابت شده است، واقعه نمایندگر در سال 2015 در پاریس قابل یادآوری است. که این نه تنها برای پاریس بلکه برای همه جهان یک فاجعه می‌باشد. نمی‌توان از چنین فاجعه‌ها چشم پوشی و احساس امن نمود. جنگ‌های داخلی و تغییر رژیم در لیبیا، سوریه، مصر و سایر کشورها در برگرنده مناطق مربوطه نبوده، البته

در دکترین داخلی بطور کلی پذیرفته شده است که منافع دولتی در قوانین بین الملل وجود داشته این به این معنا است که وظیفه عمده ای دولت قانونی حفاظت از منافع خصوصی و عمومی می باشد.

امنیت اجتماعی- در دکترین شوروی تا به امروز عمدتاً از طریق ساختارهای اداری (پولیس امنیتی وزارت امور داخله) که سیستم اداری ای فرماندهی است و در خود عنصر کلیدی فعالیت اجتماعی از جامعه مدنی را در خود دارا نمی باشد.

با توجه به مثلث (امنیت ملی، دولتی، و اجتماعی) و ارتباط بین اینها درک اینکه در اساس هر کدام از این مفاهیم امنیت یک شخص ضروری می باشد. در حقیقت از دستاوردهای عمده نظم جهانی و خود حقوق بین الملل می باشد. کافی است اصلی را که به قانون رومی باز می گردد به یاد بیاوریم (*Hominum causa omneius gentium constitutum est*) تمام حقوق بین الملل برای نفع انسان ایجاد شده است. این اصل باید دولت واقعی دموکراتیک را از دولت اقتدارگرا جدا سازد. و اینکه اساس منافع دولت، مفهوم سیاست خارجی و امنیتی (جمعیتی یا ملی) منافع نهادهای دولتی نبوده، بلکه حقوق قانونی و آزادی انسان به عنوان بالاترین ارزش می باشد.

اصول اساسی حمایت از امنیت ملی:

تنظیم قانونی روابط در حوزه امنیت ملی و همچنین در هر حوزه دیگر به اساس قواعد کلیدی مشخص ایدی های اساسی و ارزش گذاری استوار است. چنین ایده ها در دکترین بنام اصول نامیده می شوند. مختصر است این اصول را به دو گروه تقسیم نماییم.

داخلی (اصولی) که پیاده سازی آن در قدم نخست به فعالیت های نهادهای دولتی مشخص ارتباط دارد. که خصوصیات خود را دارا می باشند).

بین المللی (اصول عمومی برای تمام دولت ها، ایجاد زمینه همکاری برای ایجاد یک سیستم امنیتی عمومی).

اگر اصول داخلی امنیت روسیه را مطالعه کنیم، پس اینها مشخصاً در قانون فدراتیف روسیه (در مورد امنیت) بشکل ذیل بیان شده اند:

اصول اساسی حمایت از امنیت عبارتند از:

1. مراعات و حفظ حقوق و آزادی انسان و شهروند؛
2. قانونمندی؛
3. ایجاد برنامه های کاربردی و یکپارچه برای اقدامات امنیتی، سیاسی، سازمانی، اجتماعی، اقتصادی، اطلاعاتی، حقوقی و دیگر اقدامات که توسط مقامات فدرال، مقامات دولتی، ایالات فدراتیف روسیه، سایر نهادهای دولتی و نهادهای محلی عملی می شود؛
4. اولویت دادن به اقدامات جلوگیری به هدف حفظ امنیت؛
5. همکاری ارگان های فدرال، ایالات فدراتیف روسیه، و دیگر ارگان های دولتی با انجمن های اجتماعی، نهادهای بین المللی و شهروندان برای حفظ امنیت.

اصول بین المللی به عنوان ایده های کلیدی در منابع حقوق بین المللی منعکس شده اند، با در نظر داشت معنی این منافع، آنها به دو گروه کوچکتر تقسیم می شوند. اصول امری و اصول خاص حقوق بین المللی در بخش حفاظت از امنیت جمعی.

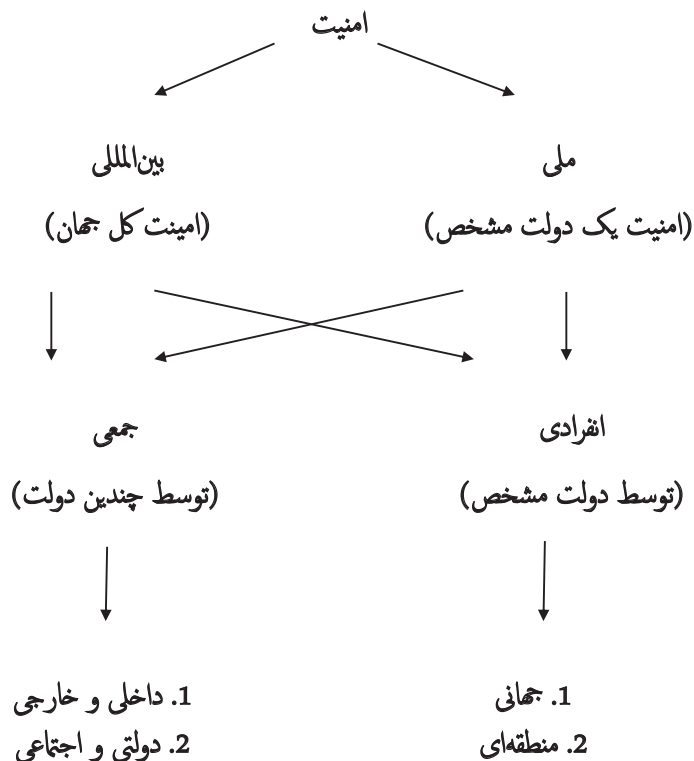
در دکترین غرب بطور کلی منافع امنیتی، منافع ملت، ارزش‌های اساسی غرب، مفاهیم تقریباً یکسان هستند.

با به میان آمدن مفهوم امنیت ملی، مفاهیم امنیت عمومی و امنیت اجتماعی نیز بوجود آمدند. با توجه به این رویکرد (در حقیقت از طریق جایگزینی این مفاهیم) منافع ملی در خود مفاهیم اجتماعی و دولتی را نیز افاده می‌نماید. بر علاوه بعضی نویسندگان به این معتقد اند که این توضیح توجیهی می‌باشد. با صحبت در مورد منافع ملی به عنوان عمده‌ترین منافع دولت، ما بیشتر از همه منافع (اجتماعی و ملی) را به جای ماهیت دولت در نظر می‌گیریم. در این حال رویکرد ادغام این مفهوم نیز در «منافع ملی» مطرح شده است. منافع ملی -

آگاهی از نیازهای اساسی و حیاتی کشور می‌باشد در عین حال مهم‌ترین نیاز روسیه امنیت آن می‌باشد.

پروفسور (I.I. Lucashuk) امنیت را چنین تعریف می‌کند: «امنیت عبارت از نیازهای آگاهانه فاعل و انگیزه برای فعالیت‌هایش می‌باشد». در عین زمان او می‌نویسد: اشتباهات در تعریف منافع و ارتباطات آن می‌تواند منجر به عواقب فاجعه بار برای دولت شود. سرنوشت اتحاد جماهیر شوروی در این موضوع بسیار نمایانگر است. اصول اساسی تعیین منافع ملی نقض شده بود، سیاست منافع جامعه را منعکس نمی‌کرد، و اولویت‌های منافع اشتباه تعریف شده بودند، منافع اجتماعی به اهداف نظامی وابسته بودند منافع به شرایط واقعی بین‌المللی مطابقت نداشتند، و به این ترتیب وظایف و اهداف غیر واقعی روی دست گرفته شده بود.

امروز اصطلاح امنیت ملی و به همین ترتیب (منافع ملی) تا حد زیادی بخاطر نگرش منفی نسبت به دوران شوروی مخطل شده است، جایکه دقیقین اعمال ارگان‌های امنیتی کشور نقش مهمی را در مثلث (امنیت ملی، دولتی و اجتماعی) دارا می‌باشد.



طوری‌که امنیت جمعی متشکل از بخش‌های جهانی و منطقه‌ای است. امنیت فردی نیز متشکل از بخش‌های داخلی و خارجی و امنیت دولتی و اجتماعی می‌باشد.

برای اولین بار اصطلاح «امنیت ملی» که در حقیقت معنی امنیت دولتی را افاده می‌کرد در سال 1904 در سخنرانی «روزولت» ریس جمهور امریکا در کنگرس آنکشور مورد استفاده قرار گرفت. در این اصطلاح منافع دولت و ملت یکی هستند. بنابراین دکترین امنیتی بصورت خود کار مشروعیت می‌یابد. زیرا براساس منافع عمومی و ملی ایجاد شده است.

تعریف قدیمی (کلاسیک) امنیت: عبارت از حالتی است که دولت از تهدیدات داخلی و خارجی در امان باشد. بطور معمول امنیت منحصیث پدیده ای در توسعه و تغیر مثبت جامعه و دولت در نظر گرفته شده است. همچنان منافع ملی به عنوان مجموعه از نیازهای داخلی و خارجی دولت در تضمین امنیت و توسعه پایدار فرد، جامعه و دولت میباشد. تعداد از محققین امنیت را سیستم مشخصی از حاکمیت و تمامیت ارضی و تضمین منافع ملی مبنی بر ابزار سیاسی میدانند.

چنین رویکردی طوریکه بنظر میرسد به ابزار تضمینی قابل توجه محدود است. در دنیایی امروزی تنها با استفاده از قدرت نمیتوان از امنیت حمایت نمود. این روش یکی از استراتژیهای ناکارآمد به شمار می رود. علاوه بر امنیت نظامی لازم است برای اطمینان از امنیت اقتصادی، اجتماعی، محیط زیستی و دیگر همچو موارد تلاش نمود. در این مورد وضعیت امنیتی نه تنها حفاظت از تهدیدات بوده، بلکه خنثی نمودن این تهدیدات با میکانیزمهای صلح آمیز و در تعامل حوزههای مختلف دولت و جامعه مدنی می باشد.

در مورد ارتباط بین مفاهیم امنیت ملی و امنیت جمعی در دکترین موجودیت رابطه دیالکتیکی بین این مفاهیم پذیرفته شده است. بنا بر این پروفیسور (S.A. Egorov) در شرایط فعلی امنیت ملی را تنها توانایی فیزیکی، اخلاقی، سیاسی دولت برای دفاع از خود در مقابل تهدیدات خارجی کافی نمیداند. بدلیل اینکه امنیت ملی با امنیت بین المللی (جمعی) برای ایجاد، نگهداری و تحکیم صلح در جهان در رابطه دیالکتیکی قرار دارد.

بر خلاف امنیت گروهی (که براساس معاهدات همکاری بین دولت های انفرادی صورت میگیرد) که اساس آن نیز منافع دولت ها بشکل انفرادی میباشد. امنیت جمعی نیز منافع انفرادی را توسط منشور عمومی کل جامعه جهانی تأمین می کند.

در دکترین مفاهیم (امنیت بین المللی یا جمعی) یا (امنیت فردی یا ملی) اغلب مترادف هستند. اگرچی این موضوع کاملاً دقیق نیست. بنابراین امنیت ملی فدراتیف روسیه نه تنها

به وسیله امنیت فردی (یعنی توسط خود دولت) بلکه با تلاش های جمعی بر اساس توافق نامه های مربوطه بین الملل (سازمان ملل متحد، سازمان همکاری های اقتصادی، و غیره) تضمین می شود.

به این لحاظ امنیت ملی می تواند هر دو جمعی و فردی باشد. همچنین امنیت بین المللی یعنی امنیت کل جهان توسط نویسندگان مختلف بشکل تلاش های جمعی و یا مجموعه از اقدامات مستقیم دولت ها با اصول عمومی و قواعد حقوق بین المللی تعریف می شود. برای عدم آشفتگی مفاهیم و ارتباطات بین این مفاهیم طبقه بندی اساسی ذیل از انواع امنیت در نظر گرفته شده است.

تمام تاریخ بشریت تا حدی در واقع تاریخ جنگ بوده است. برای قرن‌ها جنگ یگانه راه برای حل و فصل منازعات بین‌المللی بوده، و برای ساختن و یا تقویت دولت‌ها از روش‌های جنگی استفاده می‌شد. میلیون‌ها انسان بیگناه قربانی سیاست‌های تهاجمی رهبران خود بوده اند. با این حال تحمل در مقابل یکدیگر، همکاری و کمک متقابل اساس اخلاقی بسیاری از اعتقادات سیاسی را تشکیل داده و برای رشد این ارزشها بشکل جدی باید فکر شود.

متأسفانه برای دانستن و درک اینکه جنگ پدیده غیر قانونی است بشریت هزاران سال را باید سپری می‌نمود. اعتقاد بر این است که در قرن‌های نوزده و بیست رده بندی خاصی بین حق جنگ و صلح صورت گرفت در این میان حقوق دانان روسی در قدم نخست پروفیسور دانشگاه ی سنت پترزبورگ (F.F. Martens) یکی از برگزار کننده گان کنفرانس صلح لاهه در سال 1907-1899 میباشد. همچنان (Kellogg-Briand Pact) در سال 1928 گام با اهمیت در ایجاد صلح عمومی با منع استفاده روش‌های جنگی منحصراً وسیله سیاست ملی به شمار می‌رود. بدون شک سهم جامعه ملل برای ایجاد صلح از اهمیت خاصی برخوردار است. با این حال قوانین بین الملل و نهادهای جهانی و همکاری‌های بین‌المللی در آن مراحل پیشرفت نتوانستند در مقابل فاشیسم ایستاده گی نمایند که باعث خون بار ترین و شدید ترین جنگ‌ها در تاریخ بشریت شده است.

با به وجود آمدن سازمان ملل، حقوق بین الملل برای اولین بار نه تنها موارد منع جنگ تهاجمی را مورد توجه قرار داده، بلکه اقدامات جلوگیریانه ای را برای منع تهاجم بالای صلح و حل و فصل مسالمت آمیز منازعات بین‌المللی مورد توجه و بررسی قرار داده است.

دقیقن ایجاد همین پدیده‌ها فرق بین جهان قبل از جنگ و جهان بعد از جنگ جهانی دوم را تشکیل میدهد. در طول تاریخ دولت‌ها امنیت شان را بشکل مستقل و یا با ایجاد اتحادیه‌ها تامین می‌نمودند. سازمان ملل متحد در واقع بر اصل دیگری ساخته شده بود، که آن حفظ صلح و امنیت جهانی میباشد.

با وجود آن منشور سازمان ملل پنج ابر قدرت دنیا را منحصراً اعضای دائمی سازمان ملل مشخص نموده که مسولیت صلح و امنیت جهانی را بر عهده آنها قرار داده است. سازمان ملل متحد معتقد است که امنیت غیر قابل تجزیه و تقسیم است. میکانیزم‌های حفظ امنیت باید شکل جهانی و به اساس مساوات بین دولت‌های کوچک و بزرگ ساخته و تطبیق شوند. تا به امروزه این رویکردها نه تنها در سطح جهانی بلکه در نظام‌های حقوقی ملی نیز منعکس شده است. در گزارش گروه «سطح بالای چالش‌ها، تهدیدات و تغییرات» چنین نتیجه گیری صورت گرفته است: «هیچ کشوری نمیتواند تنها بر نیروهای خود تکیه کند، استراتژی‌های جمعی نهادهای بین‌المللی و احساس مسولیت جمعی کاملاً ضروری میباشد». این پایان نامه بارها در اسناد سازمان ملل متحد به ویژه در گزارش دبیر کل ملل متحد یاد آوری و چنین نگاشته شده است «در آزادی فراتر- به سوی پیشرفت، امنیت و حقوق انسانی». در جهان امروزی هیچ دولتی به تنهایی گرچه قدرتمند هم باشد نمیتواند از خود دفاع نماید. ما میتوانیم و باید یکجا عمل نمایم، به این اساس حفظ و حمایت دولت‌ها از امنیت تنها در چوکات استراتژی جهانی امکان پذیر است. برای درک و فهم درست از روش‌های حقوقی برای حفظ امنیت جمعی و موقف روسیه در این بخش ضرورت به شرح واضح مفاهیم: امنیت، اصول و انواع تهدیدات بطور درست می‌باشد.

در نتیجه، تاریخ امروزی امنیت جمعی (بین‌المللی) تحت پوشش اهداف «بشر دوستانه» و مبارزه با تروریسم بین‌المللی، سابقه ظالمانه‌ای تجاوز مسلحانه و کشتارهای جمعی از جمعیت غیر نظامی و اشغال کشورهای غیر مستقل دریافت کرده است.

مشکلات امروزی جهانی تهدیدات امنیتی بشکل مستقیم در منشور سازمان ملل ذکر نشده اما منشور سازمان ملل به شکل استثنا در «ماده 52» از امنیت ملی منحیث «دفاع خودی بدون توافق شورای امنیت» یاد آوری شده است. در جریان به امضا رسیدن سازمان ملل هیچ جناح گفته نمی‌توانست که «ماده 51» منشور مدل اصلی و جمعی امنیت ملی خواهد شد. چندین سال بعد از به امضا رسیدن منشور سازمان ملل سیستم امنیت جمعی ایجاد شد، که اساس آنرا روی اتحادیه‌های دفاعی منطقه‌ای تشکیل می‌دهد.

یقیناً همین پدیده هسته‌ای مشکلات‌های امروزی جهان را تشکیل می‌دهد و با ایجاد ناتو در سال (1949) آغاز می‌شود. در جهان امروزی امنیت با مفاهیم «از ما» و یا «از بیگانه» و یا به دیده انفرادی (یکجانبه) قابل تعریف و بدست آمدنی نیست.

با وجود ناپدید شدن تقابل‌های دو قطبی درگیری‌ها نه تنها کمتر بلکه تعداد درگیری‌های داخلی دولت‌ها افزایش یافته‌اند. این پدیده در کشورهای مستقل و نیرومند کمتر، و اما در مناطق داخلی دولت‌های کوچک و ضعیف بیشتر وجود داشته که باعث ایجاد تهدیدهای امنیتی شده، و میکانیزم‌های قابل قبول و ماثراً از جمله میکانیزم‌های سازمان ملل متحد بسنده و کافی نمی‌باشد. در سیاست‌های بین‌المللی امروزه میکانیزم‌ها و جریان‌های ایدئولوژیک، روانی، و اطلاعاتی برای نفوس غیر نظامی بر ادارات و نهادها بطور فزاینده‌ای شکل گرفته است.¹

یکی از موضوعات اساسی عدم تعدل تهدیدات بین شمال و جنوب است. میلیاردها انسان در کشورهای جنوب در فقر زنده می‌کنند و در معرض ابتلا به بیماری‌های عفونی هستند از وسایل و لوازم عادی زنده گی برخوردار نیستند. و برعکس چندین صد نفر از

¹ See more details in: The National Idea of Russia. 6th Edition , T. III. - M.: Scientific expert, 2012. - 704 p.

تمدن‌های غرب عمل کنترل کل اقتصاد جهانی را در دست دارند. در قرن بیست و یک با گسترش سیاست نظامی و تهاجمی ایالات متحد آمریکا بحران تمدن مدرن بین مسیحان (یورو-آتلانتیک) و تمدن‌های مسلمان (آسیایی) بطور فزاینده‌ای قابل مشاهده است.

جهانی شدن، شفافیت، دسترسی آسان به اطلاعات، و کیفیت زنده گی از یک سو، چالش‌های افرادگرایی، بنیادگرایی مذهبی، جرایم سازمان یافته، قاچاق مواد مخدر از سوی دیگر، نیاز به قضاوت درست و تعیین استراتژی دقیق برای توسعه ملی و حفظ پایداری جهانی بر اصول موازن حقوق بین‌المللی، و برای دسترسی کشورها به صلح و امنیت، و احترام به حقوق انسان به عنوان ارزش عالی که هدف نهایی نظام‌های حقوقی می‌باشد.

بازنگری علمی:

ولادیمیر سمینوچ کولر

داکتر علوم حقوقی، مشاور انستیتوت سیاست اقتصادی و اکادمی مطالعات اقتصاد ملی تحت اداره دولت فدراتیف روسیه، سفیر و نماینده فدراتیف روسیه، داور بین‌المللی سازمان ملل متحد.

ترجمه و نگارش: عبدالخالق "عثمانی"

مقدمه

تهدیدات و چالش‌های امنیت ملی در سیاست دولت‌ها همیشه در اولویت قرار داشته، از اینجا داشتن تعریف مشخص از تهدیدات امنیت ملی و ایجاد راه حل‌ها و میکانیزم‌های قانونی برای مبارزه و از بین بردن این تهدیدات امر ضروری و مهم می‌باشد. در عصر کنونی بیش از هر وقت جهان به نوع وابسته تر در ارتباط بوده، نزدیکی روزافزون کشورها با یکدیگر باعث می‌شود تهدیدات امنیتی شکل و ماهیت جهانی را به خود بگیرد. بدین منظور یگانه روش مطمئن برای حمایت از امنیت، ایجاد استراتژی عمومی و جمعی می‌باشد. اینکه جایگاه و نقش روسیه در این استراتژی چی خواهد بود ارتباط می‌گیرد به آینده ای روسیه و رشد مثبت قواعد، اصول و نهادهای صلح و امنیت. از این لحاظ ایجاد استراتژی و میکانیزم مشترک جهانی برای از بین بردن تهدیدات امنیتی به سطح ملی و بین‌المللی ضروری و حیاتی می‌باشد.

با پایان دولت شوروی ختم و تغییرات کلی دکترین یکی از بزرگترین نظام و رژیم توتالیتاریزم بوقوع پیوست. روسیه ای جدید با رفتن بسوی اصلاحات دموکراتیک و مشارکت جهانی در روابط بین الملل وارث امتیازات و جایگاه حقوقی و سیاسی جاهر شوروی در قدم نخست عضویت دائمی شورای امنیت سازمان ملل متحد می‌باشد. عمده‌تاً بعد از «جنگ سرد جهانی» نظام دو قطبی شرق غرب که بیش از نیم قرن وجود داشت، از بین رفت.

جایکه ترازوی قدرت اساس راه حل‌های مشکلات جهانی و بین‌المللی را تشکیل داده بود. با این حال بعد از فروپاشی دولت شوروی جهان نه این که امن تر نشد بلکه با تهدات جدید و حتی خطرات جدی تر که نتیجه سیاست بین الملل و در قدم نخست نتیجه تغییر مفهوم «بازدارندگی» به مفهوم «دفاع موثر» در امریکا بوده است.

وزارت امور داخله فدراتيف روسيه

انستيتيوت حقوقى كازان

اندرېف مكسيم والنتينوويچ

مبانى نظرى امنيت مىلى و بين الملى

كازان 2017