

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Казанский юридический институт

М.В. Андреев

ОСНОВЫ ТЕОРИИ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Учебник

К а з а н ь
Центр инновационных технологий
2 0 1 4

**ББК 66.4(2Рос)
А65**

*Одобрено редакционно-издательским советом
КЮИ МВД России*

Р е ц е н з е н т ы:

доктор юридических наук,
советник Института экономической политики
Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации,
Чрезвычайный и полномочный посланник Российской Федерации,
международный арбитр ООН
Владимир Семенович КОТЛЯР,
Прокурор Республики Татарстан,
государственный советник юстиции 2-го класса, профессор
Кафиль Фахразеевич АМИРОВ

Андреев, М.В.

А65 Основы теории национальной безопасности: учебник /
М.В. Андреев. – Казань: Центр инновационных технологий,
2014. – 188 с.
ISBN 978-5-93962-572-2

Настоящий учебник включает в себя лекционный материал и контрольные вопросы по курсу «Основы теории национальной безопасности», предусмотренному Федеральным государственным образовательным стандартом по специальности 030901 – «Правовое обеспечение национальной безопасности». 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 978-5-93962-572-2

© Андреев М.В., 2014
© Центр инновационных
технологий (оформление), 2014

ВВЕДЕНИЕ В КУРС

Проблемы обеспечения национальной безопасности занимают сегодня первостепенное значение в политике любого государства. 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 стоящим 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 наше 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 Безопасности ООН. Главное же, 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. В современном мире безопасность неделима на «нашу» и «чужую», а создать систему всеобъемлющей безопасности на основе оборонительных альянсов невозможно. Более того, по причине невозможности эффективного функционирования Военно-штабного комитета Объединенные Нации были вы-

нуждены «изобретать» правовые формы при осуществлении принудительных мер (от чрезвычайных Вооруженных сил ООН до раздачи мандатов на миротворчество таким организациям, как НАТО).

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 институты¹. 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 оргпреступ-

¹ См. подробно: Национальная идея России. В 6 т. Т. III. – М.: Научный эксперт, 2012. – 704 с.

ности 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.

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 веков состоялся некий водораздел между правом войны и правом мира. Большая заслуга в том, что это принадлежит

и российским юристам, в первую очередь профессору Санкт-Петербургского университета Ф.Ф. Мартенсу, который был одним из организаторов «Гаагских конференций мира» 1899 г. и 1907 г. 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 с принципиально другой задачей – 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 уров-

не, но и в национальной правовой системе. Так, в Концепции внешней политики РФ от 12 июля 2008 г. провозглашено в качестве ключевой цели: «Воздействие на общемировые процессы в целях установления справедливого и демократического миропорядка, основанного на коллективных началах в решении международных проблем».¹ 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 необходимо».² 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 не было, не может защитить себя самостоятельно. Мы можем и должны действовать сообща».³ 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. В Стратегии национальной безо-

пасности РФ до 2020 г. (от 13 мая 2009 г.) защищенность рассмотрена в динамике позитивных изменений, при которых обеспечивается устойчивое позитивное развитие общества и государства. Под национальными интересами понимается «совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечение защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства».

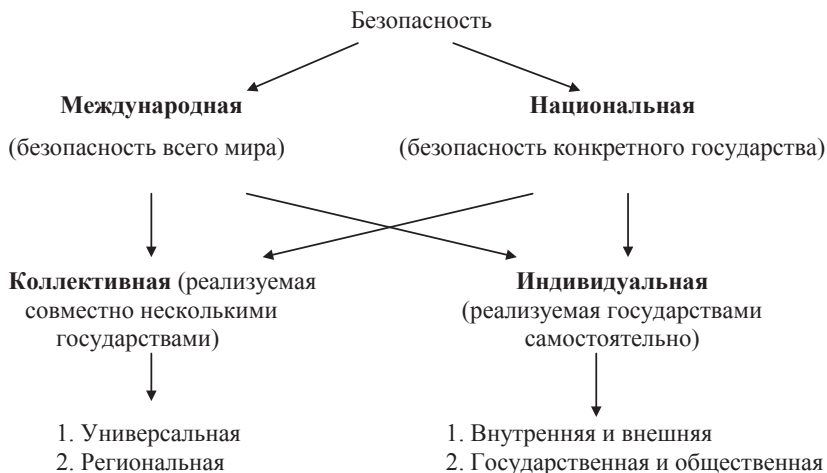
Рядом исследователей безопасность рассматривается и как «определенная система гарантий территориальной целостности, суверенитета и всех других национальных интересов – гарантий, основывающихся на силовых средствах политики».⁴ Подобный подход, как представляется, существенно сужает инструментарий регулирования. 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 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 рассмотрение 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 с международной безопасностью, с поддержанием и упрочением всеобщего мира».⁵

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».⁶

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, и это находит свое отражение в Стратегии национальной безопасности России, обеспечивается не только средствами индивидуальной (т.е. реализуемой самим государством самостоятельно) безопасности, а наоборот, главным образом 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.

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 преиму-

шеству государственном, мы подчеркиваем, прежде всего, его общественную «общенациональную», а не правительственную сущность»⁷. Интеграционный подход раскрывается и в самом понятии национального интереса: «Национальный интерес – это субъективное осознание основных, жизненно важных потребностей страны».⁸ 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».⁹ 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 интересы были подчинены военным целям. Наконец, интересы не учитывали реальных международных условий, и соответственно ставились нереальные задачи».¹⁰

Сегодня термин «государственная безопасность» (а 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».¹¹

Общественная же 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, 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, идущий еще с Римского права, – *Nominum causa omne jus gentium constitutum est* (Все международное право создано для блага человека). Это и должно отличать истинное демократическое государство от авторитарного, т.е. то, что 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 учитывающие 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»¹² и сформулированы следующим образом:

«Основными принципами обеспечения безопасности являются:

1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

2) законность;

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».

Межнациональные 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 целостности 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 ука-

занных 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»¹³.

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».¹⁴ Тем не менее, будем условно их рассматривать как формирующиеся правовые принципы международной (коллективной) безопасности.

Среди них следующие принципы:

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 общей 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».¹⁵

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».¹⁶ 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 делать 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»,¹⁷ однако и он признает, что «вряд ли верно было бы утверждать, что уже полностью сформировался общепризнанный принцип разоружения».¹⁸ 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 этой области сформулированы в принципе неприменения силы».¹⁹ 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 добиваться 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 права.²⁰ Институционально это реализуется через всю систему ООН, в рамках которой любые государства равны 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)²¹.

Принцип ненападения и принципа безопасности других государств, предполагающий учет интересов и достижение согласия в вопросах безопасности на основе консенсуса. Еще в XVIII веке Иммануил Кант писал, что именно главенство

«правового принципа» служит источником запрета на применение силы в столкновении интересов народов.²² 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 принцип.²³ В отношении данного принципа Специальный 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»²⁴.

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»²⁵. 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 и 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 все острее становится 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 человека, с другой – возникла теория возможных «гуманитарных интервенций», реализация которой на практике привела к акции НАТО в Югославии в 1999 г., в Ираке в 2003 г. и по настоящее время. А соотношение принципов территориальной целостности и права наций на самоопределение в последнее время из-за прецедентов с провозглашением независимости Косово, Южной Осетии и Абхазии 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 культуры.²⁶ 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 точки зрения ситуация с отделением представлена в нормах международного права следующим образом. В Декларации ООН о принципах меж-

дународного 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».²⁷ 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».²⁸ 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 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 прав – неприменения силы, мирного разрешения международных споров (как это было в Грузии начиная с 1991 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».²⁹

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»³⁰. Нужно отметить, что отсутствие четкого общепринятого толкования принципов, особенно в их соотношении, продолжает приводить в 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 ООН.³¹ 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 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 ус-

ранению 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 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 мая 2001 года № 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 Рос-

сийской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Помимо реализации базовых функций сфере обеспечения национальной безопасности высшими органами государственной власти, с конца 90-х годов было принято решений о создании специального института государственной власти и управления в этой сфере – Совета Безопасности РФ. Данный орган призван был систематизировать, упорядочить работу в сфере национальной безопасности, координировать деятельность различных задействованных структур. Прежде всего, Совет создан как «президентская» структура, которая формируется и возглавляется лично Президентом Российской Федерации. Основной целью деятельности Совета является подготовка решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военнотехнического 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;

6) оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Основными функциями Совета Безопасности являются:

1) рассмотрение вопросов обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, иных вопросов, связанных с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

2) анализ информации о реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности, о социально-политической и об экономической

ситуации в стране, о соблюдении прав и свобод человека и гражданина;

3) разработка и уточнение стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, а также критериев и показателей обеспечения национальной безопасности;

4) осуществление стратегического планирования в области обеспечения безопасности;

5) рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности;

6) подготовка проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности и осуществления контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

7) организация работы по подготовке федеральных программ в области обеспечения безопасности и осуществление контроля за их реализацией;

8) организация научных исследований по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности.

3. Президент Российской Федерации может возложить на Совет Безопасности иные задачи и функции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В сфере межгосударственных отношений система обеспечения коллективной безопасности точно копирует внутринациональную и так же 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 (переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам, соглашениям или иными мирными средствами);

- 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, то есть 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 и организаций (созданные и функционирующие 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 г.), Вашингтонский договор о создании НАТО (1949 г.), Договор АНЗЮС (1952 г.), Договор о коллективной безопасности Лиги арабских государств (1952 г.), Договора СЕАТО (1955 г.) и многие другие).

В свете современного развития указанных институциональных механизмов обеспечения международной безопасности наиболее остро сегодня стоят проблемы реформирование и повышение 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?

Источники (литература)

¹ Концепция внешней политики РФ. Российская газета 12.06.2008.

² Доклад Группы высокого уровня по вызовам, угрозам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность». – А/59/565. – С. 12: [электронный ресурс]. – www.un.org/secureworld

³ Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека», 2005: [электронный ресурс]. – http://www.un.org/russian/largefreedom/a59_2005.pdf

⁴ *Золотарев, В.А.* Военная безопасность государства российского / В.А.Золотарев. – М.: Куликово поле, 2001. – С. 474-478.

⁵ Международное право: учебник / отв. ред. А.А. Ковалев, С.В. Черниченко) – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2008. – С. 752.

⁶ *Скакунов, Э.И.* Система международно-правовых гарантий безопасности государств: дис. ... д-ра юр. наук / Э.И.Скакунов. – М.: ДА МИД СССР, 1984. – С. 247.

⁷ *Прохоренко, И.Л.* Национальный интерес во внешней политике государства (опыт современной Испании) / И.Л. Прохоренко. – М., 1995. – С. 122.

⁸ Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / под ред. А.В. Опалева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 15.

⁹ *Лукашук, И.И.* Глобализация, государство, право. XXI век / И.И. Лукашук. – М.: Спарк, 2000. – С. 70.

¹⁰ Там же. – С. 71.

¹¹ *Заводская, Л.И.* Механизм реализации права / Л.И.Заводская. – М., 1992. – С. 39–40.

¹² Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности».

¹³ Международное право: учебник / отв. ред. А.А. Ковалев, С.В. Черниченко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008 – С. 47.

¹⁴ *Ильин, Н.Ю.* Россия и концепции международной безопасности / Н.Ю. Ильин // Россия и международные режимы безопасности: сб. работ участников проекта «Российская по-

литическая культура и международное право». – М.: Московский общественный научный фонд, 1998. – С. 78.

¹⁵ *Тункин, Г.И.* Теория международного права / Г.И. Тункин. – М.: Международные отношения, 1970. – С.181.

¹⁶ *Базилевский, Б.Н.* Международно-правовые аспекты региональной безопасности: дис. ... д-ра юр. наук / Б.Н. Базилевский. – М.: ДА МИД СССР, 1983. – С. 80.

¹⁷ *Тункин, Г.И.* Теория международного права / Г.И. Тункин. – М.: Зерцало, 2000. – С. 64.

¹⁸ Там же. – С. 65.

¹⁹ *Лукашук, И.И.* Международное право. Особенная часть: учебник для студентов юр. фак. и вузов / И.И. Лукашук; Рос. акад. Наук; Ин-т государства и права, Акад. правовой ун-т. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 307. – (Серия «Библиотека студента»).

²⁰ *Скакунов, Э.И.* Система международно-правовых гарантий безопасности государств: дис. ... д-ра юр. наук. – М.: ДА МИД СССР. – 1984. – С. 234.

²¹ *Международное публичное право: учебник / Л.П. Ануфриева, Д.К. Бекашев, К.А. Бекашев, В.В. Устинов [и др.]; отв. ред. К.А. Бекашев.* – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005. – С. 390.

²² *Кант, И.* Метафизика нравов. Метафизические начала учения о праве: в 6 т. / И.Кант // Собрание сочинений. – М., 1965. – Ч. 1, т. 4. – С. 279.

²³ *Тункин, Г.И.* Теория международного права / Г.И. Тункин. – М.: Зерцало, 2000. – С. 70.

²⁴ Доклад специального комитета по принципам международного права: док. А/7326. П. 111. – Нью-Йорк, 1968.

²⁵ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объ-

единенных Наций // Организация Объединенных Наций: сб. документов. – М., 1981. – С. 459–469.

²⁶ Черниченко, С.В. Содержание принципа самоопределения народов (современная интерпретация) / С.В. Черниченко. – М., 1999. – С. 16.

²⁷ Декларация о предоставлении независимости колониальным странами народам 1960 г. // Международное право в документах. – М., 1982. – С. 18–20.

²⁸ 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.

²⁹ Черниченко, С.В. Содержание принципа самоопределения народов (современная интерпретация) / С.В. Черниченко. – М., 1999. – С. 24.

³⁰ Бекмурзаев, Б.А. Внутригосударственные вооруженные конфликты и международное положение: дис. ... канд. юр. наук / Б.А.Бекмурзаев. – М.: ДА МИД РФ, 1994. – С. 106.

³¹ *Aiyaz Husain*. The United States and the Failure of UN Collective Security // *American Journal of International law*. – 2007. – Vol. 101, № 5. – С. 581–599.

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: географическое положение, уровень социально-экономического развития страны, степень зависимости национальной экономики, поведение государств-соседей и наличие неразрешенных конфликтов, и многое другое. В рамках настоящего исследования невозможно подробное рассмотрение большого числа данных концепций, в связи с этим целесообразным представляется рассмотрение и ана-

лиз в первую очередь российских национальных концепций и доктрин.

Прежде всего, нужно отметить, что сотни самых различных исследований за последние как минимум двести лет проведены как в отечественной, так и 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 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 население в сотни раз превышающее наше. 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», 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, досто-

инство в бедности, вечные поиски смысла жизни и нескончаемый спор с совестью, которые воспринимаются как более важные, чем экономическое благосостояние и немудреный душевный покой».²

После нескольких лет реформ последнего времени мы 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»³. 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 смещением 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 продукт ее развития как европейской нации и государства, безопасность которого подвергалась особым угрозам».⁴ На эти особые угрозы наше государство вынуждено было всегда иметь адекватное противодействие.

Однако к концу прошлого столетия наша страна оказалась в особо сложном положении. Начиная с 1991 г. каждый

год из страны уезжали в среднем по 40 тысяч ученых в год. К началу XXI в. из России выехало 300 тысяч человек.⁵ Для любой из европейских стран – это означало бы конец развитию и независимой истории. На сегодня Россия имеет лишь 1% в мировой торговле. В развитии экономики ставка сделана на сырьевую составляющую. За годы «реформ» армия была доведена до преступно-опасного состояния. Так, при нынешних темпах строительства флота через 25–30 лет может остаться не больше 50 кораблей, что будет означать практически полную утрату ВМФ, а по морю Россия соприкасается с 127 государствами (по суше только с 18). Более 80% запасов нефти и газа России сосредоточено на шельфе северных и дальневосточных морей.⁶ С учетом современных темпов демографического разрыва между стареющим населением и рождаемостью к 2050 г. население России может сократиться почти вдвое (до 77 миллионов).⁷ При этом одной из ключевых причин низкого уровня рождаемости является неуверенность молодых россиян в будущем и тотальная бедность. Сорок миллионов россиян проживают сегодня за чертой бедности,⁸ при этом, по данным журнала Forbes, Россия находится на втором месте после США по числу миллиардеров.⁹

Наша страна часто испытывала трудности, но никогда раньше правители так открыто не признавали серьезность нашего 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».¹⁰

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 оспорит существование других центров силы, таких как ЕС, например, или Азиатско-Тихоокеанской регион. Современная многополярная система в отличие от системы «баланса сил» 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 интересы.¹¹ 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. Но помимо сотрудничества с целью отстаивания своих интересов, Россия нуждается и в постоянных союзниках. В условиях поляризации угроз и вызовов национальной безопасности 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».¹² 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».¹³

Целью российской внешней политики является «упрочение позиций России как великой державы». В концепции вне-

шней политики наша страна определена как «крупнейшая евразийская держава». Этот статус соответствует геополитическим потенциалам и потребностям нашего государства.

На сегодняшний день существует целый ряд основных внутригосударственных нормативно-правовых документов, осуществляющих регулирование отношений в сфере безопасности России. Начиная с Конституции РФ, сюда относятся Концепция внешней политики Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военная доктрина Российской Федерации, Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г., Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Концепция государственной политики Российской Федерации в области международного научно-технического сотрудничества, Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, закон «О гражданстве Российской Федерации», закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Экологическая доктрина Российской Федерации, Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, стратегический курс России с государствами – участниками Содружества Независимых Государств, стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, Концепция государственной национальной политики Российской Федерации.

При этом центральное внимание вопросам обеспечения национальной безопасности отведено трем нормативным актам политико-правового характера: это Военная доктрина РФ от 5 февраля 2010 г., Стратегия национальной безопасности РФ и Концепция внешней политики РФ. Основные тезисы, касающиеся геополитического положения современной России, изложенные выше, вошли в эти документы, поэтому позволим себе критически рассмотреть один из этих

важнейших документов – Стратегию национальной безопасности, остановившись, в первую очередь, на спорных и противоречивых положениях.

СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ до 2020 г.

(принята 13 мая 2009 г.)¹⁴

В первую очередь необходимо отметить важность данного документа для всей системы обеспечения национальной безопасности. В тексте стратегии этому отведено отдельное внимание – в п. 4 отмечено, «Стратегия является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности РФ...». Важно, что данный базовый документ был обновлен, так как предыдущая Концепция национальной безопасности РФ не пересматривалась и не редактировалась с 2000 г. (действовала в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24).¹⁵ При этом, в то время, по мнению специалистов, Концепция «явилась первой попыткой выделить национальную безопасность в одну из главных проблем российского общества».¹⁶

Новая Стратегия существенно более прогрессивный документ, отражающий динамику развития российского государства и общества, однако и в нем усматриваются некоторые спорные и неоднозначные положения.

Начинается Стратегия с весьма спорного утверждения: «Россия преодолела последствия системного политического и социально-экономического кризиса конца XX века». Вряд ли кому необходимо доказывать, что все государства мира сегодня переживают системный кризис, сущность которого была порождена именно в конце XX века. В целом, в общих

положениях представленной Стратегии изобилие оценочных характеристик, объективность которых необходимо очень серьезно обосновывать. В частности, отмечается, что «решены первоочередные задачи в экономической сфере» или что «выросла инвестиционная привлекательность национальной экономики». Само оценочное утверждение, что «реализуется государственная политика в области национальной обороны, государственной и общественной безопасности, устойчивого развития России, адекватная внутренним и внешним угрозам», носит неуместный характер. Учитывая демократический характер государственной власти в России, не Президент, как лицо, ответственное в соответствии с Конституцией за выработку политики в данной сфере, должен сам же давать оценку данной деятельности.

Вероятно, нуждается в более серьезном обосновании положение Стратегии о том, что Россия «переходит к новой государственной политики в области национальной безопасности». Сравнительный анализ Концепции национальной безопасности, действующей до 2009 г. и современной Стратегии показывает лишь некоторое усовершенствование определенных механизмов, появление новых задач, но не кардинальный их пересмотр, который необходим, если заявлен переход к «новой» политике. При этом, безусловно, Стратегия представляет собой более системный и прогрессивный документ программного характера, по сравнению с предыдущей Концепцией. В п. 6 Стратегии даются четкие определения понятий «национальная безопасность», «национальные интересы», «угроза национальной безопасности». Данные положения крайне важны, так как тем самым исключается искажение смысла данных понятий. В разделе II Стратегии «Современный мир и Россия: состояние и тенденции развития» сделаны значимые выводы. В частности отмечена

«тенденция к поиску решений имеющихся проблем и урегулированию кризисных ситуаций на региональной основе без участия нерегionalных сил», в качестве первостепенного фактора, оказывающего негативное влияние на обеспечение национальной безопасности, названы «вероятные рецидивы односторонних силовых подходов в международных отношениях» (п. 10). В Стратегии четко определены конкретные территории, оказывающие негативное воздействие на международную обстановку как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу(п. 11). При этом важнейшим тезисом Стратегии является подтверждение стратегического и приоритетного направления внешней политики России: «развитие отношений двухстороннего и многостороннего сотрудничества с государствами-участниками Содружества Независимых Государств». ОДКБ в Стратегии названа главным межгосударственным инструментом, призванным противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера. В п. 25 Стратегии сделан один из самых главных выводов по проблемам современной национальной безопасности: «состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от экономического потенциала страны и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности».

При этом Стратегия имеет еще ряд недостатков и спорных положений. В разделе «Национальная оборона» в качестве источника угроз военной безопасности рассмотрена *только* политика западных государств. По сути, п. 30, в котором рассматриваются угрозы военной безопасности, не называя напрямую государства, фактически речь идет только о Соединенных Штатах Америки. Такой подход, как представляется, крайне сужает понимание реального положения Рос-

сии в международных отношениях. В частности в Стратегии совершенно не рассмотрена политика нашего восточного соседа – Китая, от которого, при всем современном дружественном характере межгосударственных отношений, исходит целый ряд самых явных потенциальных угроз национальной безопасности России, в том числе возможно и военной ее составляющей, как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу. Среди государств, от политики которых могут исходить угрозы военного характера нет и стран ближнего зарубежья, в частности Грузии, антироссийская идеология военной политики которой не нуждается в комментариях.

Раздел Стратегии «Государственная и общественная безопасность», являясь в целом тщательно разработанной частью рассматриваемого документа, однако совершенно не затрагивает современных проблем и угроз национальной безопасности, вызванных мировым и внутрироссийским системным финансово-экономическим кризисом. В среднесрочной перспективе преодоление последствий кризиса имеет ведущее значение для всей государственной политики. В п. 37 Стратегии среди угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности называются лишь внешние посягательства (деятельность спецслужб, террористических организаций и др.). Однако, внутренняя ситуация в стране (рост безработицы, социальная незащищенность, демографические проблемы, незаселенность и инфраструктурная неосвоенность территории и мн. др.) – являющаяся «благоприятной» почвой для развития негативных явлений и процессов для национальной безопасности в должном объеме не рассмотрена в Стратегии. Именно внутривнутриполитическая составляющая системы обеспечения национальной безопасности должна иметь четкие оценки, представлять идеологию решения существующих проблем.

В заключении Стратегии представлено всего семь «основных характеристик состояния национальной безопасности», с помощью которых объективно осуществлять мониторинг существующей ситуации вряд ли будет возможно. Так, к примеру, совершенно отсутствует в качестве критерия для оценки состояния национальной безопасности уровень зависимости внутренней экономики от внешних источников (товары народного потребления, в первую очередь продовольственные товары, лекарственные средства, стратегические секторы экономики).

В целом по рассматриваемой Стратегии можно сделать вывод, что документ прогрессивный, но нуждается в дальнейшем совершенствовании, тем более, что Президентом России поставлена амбициозная задача, что данная стратегия должна стать «мобилизующем фактором развития национальной экономики, улучшения качества жизни, обеспечения политической стабильности в обществе, укрепления национальной обороны, государственной безопасности и правопорядка, повышения конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации».

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем специфические черты геостратегического положения России?
2. Какие три основные опоры обеспечения внешней безопасности государства?
3. Каковы основные внутригосударственные нормативно-правовые документы доктринального характера, осуществляющие 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?

Источники (литература)

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.

² Арбатов, А.Г. Национальная идея и национальная безопасность / А.Г.Арбатов // Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998) = Foreign policy and national security of contemporary Russia: хрестоматия: в 2 т. // Исследования / Моск. общественный науч. фонд. – М.: Издат. центр науч. и учеб. прогр. – 1999. – Т. 1, кн. 2. – С.195–244.

³ Арин, О.А. Мир без России / О.А.Арин. – М.: Эксмо; Алгоритм, 2002. – 479 с. – (История XXI века: прогнозы, перспективы, предсказания). – С. 118.

⁴ Арбатов, А.Г. Национальная идея и национальная безопасность / А.Г.Арбатов // Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998) = Foreign policy and national security of contemporary Russia: хрестоматия: в 2 т. // Исследования / Моск. общественный науч. фонд. – М.: Издат. центр науч. и учеб. прогр. – 1999. – Т. 1, кн. 2. – С.195–244.

⁵ Уткин, А.И. Американская империя / А.И.Уткин. – М.: Эксмо, 2003. – С. 491.

⁶ Романченко, Ю.Г. Охота на Россию: наши враги и «друзья» в XXI веке / Ю.Г.Романченко. – М.: Вече, 2005. – С. 36.

⁷ Там же. – С. 39.

⁸ Независимая газета. – 2005. – 18 марта.

⁹ Forbes. – 2005. – 10 march.

¹⁰ Российская газета. – 2004. – 6 сентября.

¹¹ Мигранян, А.М. Внешняя политика России: катастрофические итоги трех лет. Пора сделать паузу, поменяв и политику и министра / А.М.Мигранян // Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998) = *Foreign policy and national security of contemporary Russia: хрестоматия*: в 2 т. // Исследования / Моск. общественный науч. фонд. – М.: Издат. центр науч. и учеб. прогр. – 1999. – Т. 1, кн. 2. – С. 167–178.

¹² Арбатов, А.Г. О военной доктрине и военной политике России / А.Г.Арбатов // 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.

¹³ Аристотель. Политика / Аристотель. – М.: Мысль, 1997. – С. 31.

¹⁴ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (принята 13 мая 2009 г.) Официальный сайт Президента РФ <http://www.kremlin.ru/text/docs/2009/05/216229.shtml>

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – № 2, 10 января 2000 г. – С. 690–704.

¹⁶ Лутовинов, В.И. Национальные интересы России как великой державы в контексте обеспечения ее безопасности / В.И. Лутовинов // Национальная безопасность и геополитика России. – № 7–8 (36–37). – С. 14.

Т е м а 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 проект 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, предлагал-

ся и в проекте русского юриста В.Ф. Малиновского (1803) и др.¹

Несмотря на такой широкий перечень проектов по созданию международного органа по поддержанию мира и безопасности, наиболее известными являются созданные в XX в. – это 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 около 500 различных международных организаций.² 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. Илюхина.³ 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 бы 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»⁴;

- 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».⁵ Ситуация осложнялась еще и тем, что международное право на тот момент не располагало четким определением понятия «агрессии» 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»⁶;

– 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, стал 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...»,⁷ – заявляли представители Германии. Лига Наций стала инструментом Германии для разоружения Англии и Франции в преддверии Второй мировой войны. По-

мимо 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, декларировавшие «национальное угнетение немецкого народа», инспирируемые Германией, огромным потоком хлынули в Лигу из Верхней Силезии, Гданьска, Саара и других мест».⁸ 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 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».⁹

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 пошлю Вам ни одной телеграммы».¹⁰

Таким образом, при создании Совета Безопасности перед союзниками после Второй мировой войны стояла первостепенная 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 также по разрешению и предотвращению угроз миру, нарушений мира и актов агрессии.

На основании закрепления за СБ главной ответственности был создан и целый спектр специфических полномочий в этой сфере. Полномочия Совета Безопасности можно разделить на несколько групп. Так, в частности, В.Н.Федоров¹¹ 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. 1, 2.

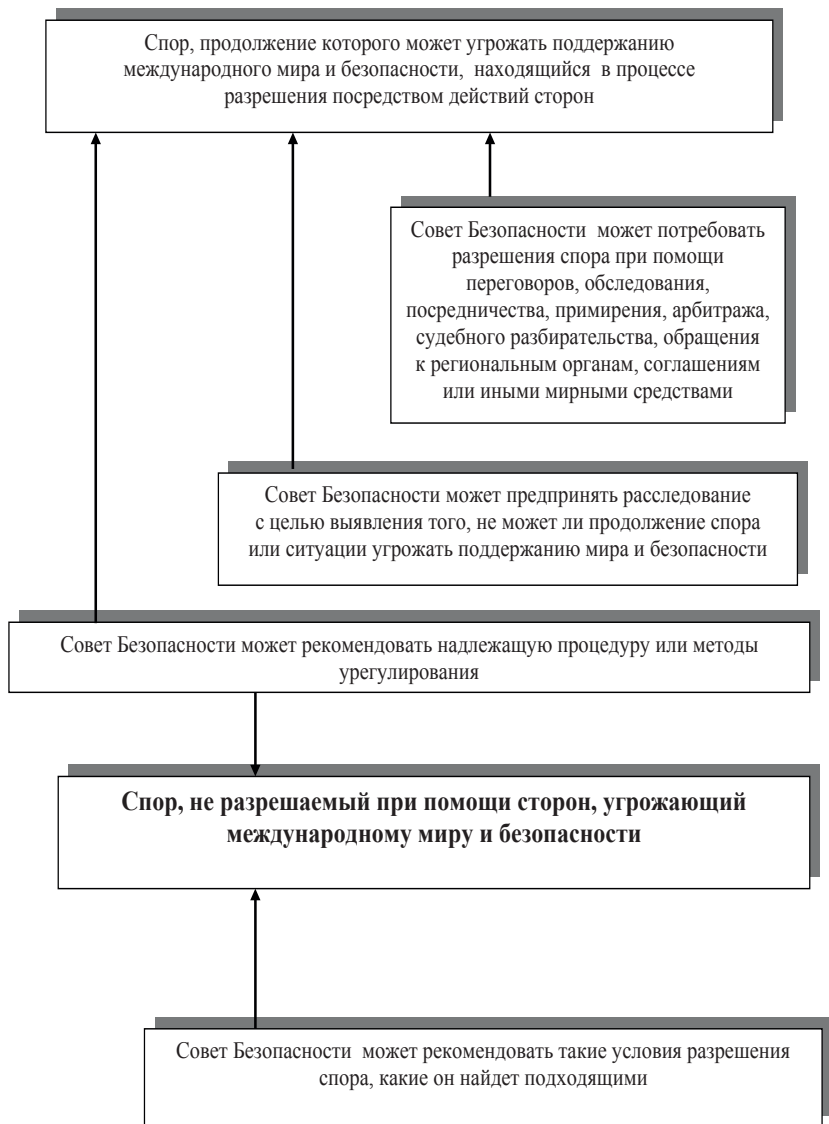


Рис. 1. Полномочия Совета Безопасности по мирному разрешению международных споров

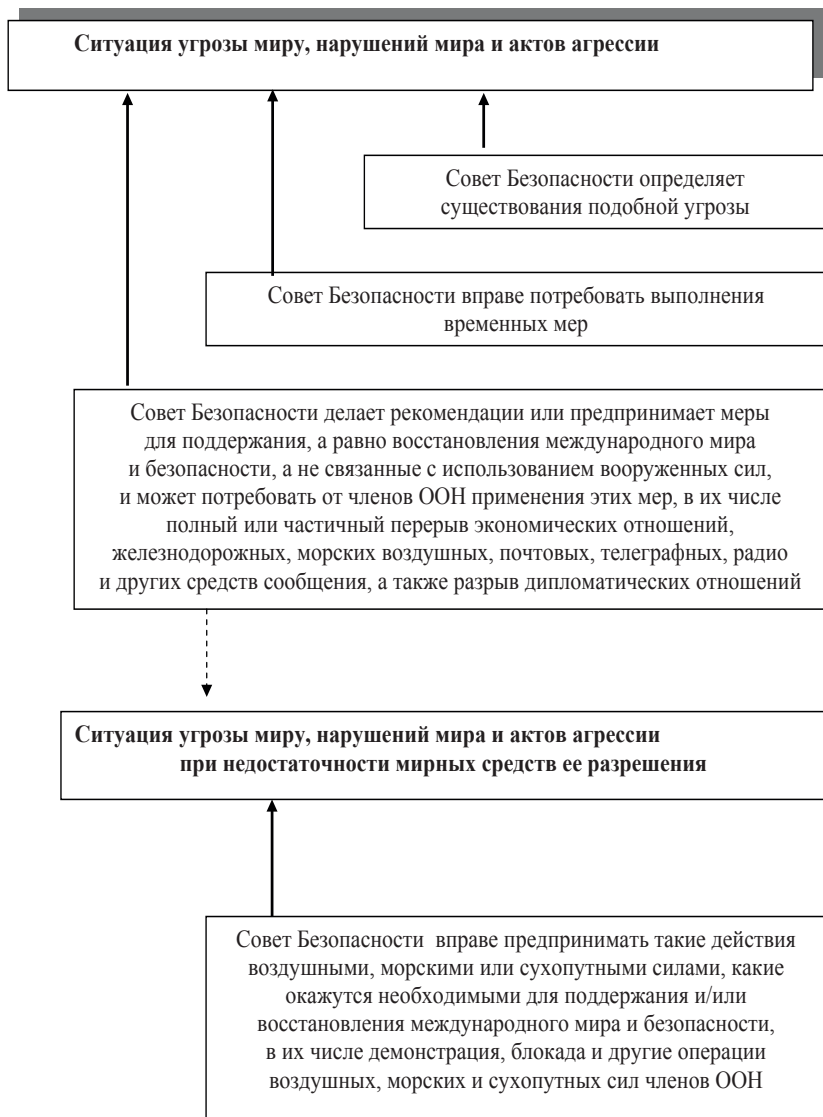


Рис. 2. Полномочия Совета Безопасности в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии

Как видно из представленных рис. 1, 2, составленных на основании Устава ООН, СБ 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 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 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 индивиду-

альную 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 безопасности 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, а в первую очередь между постоянными членами СБ. Однако именно этот принцип и не удалось 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».¹²

Как отмечалось выше, Устав в качестве исключительной меры в целях кратковременного противостояния агрессору 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);
- Договора СЕАТО (1955);
- Варшавский договор (1955).

Э.Х. 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».¹³ 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 соответствии 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»¹⁴. 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.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие основные предпосылки создания Лиги наций и ООН?
2. В чем заключается принципиальное отличие системы обеспечения безопасности под эгидой Лиги Наций от той, что предусмотрена Уставом ООН?
3. Какие меры могут быть приняты Советом Безопасности ООН при возникновении ситуация угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии?

4. На каком принципе базируется процедура принятия решений в Совете Безопасности ООН?

5. Какая статья Устава ООН, и в каких случаях предусматривает право государств на осуществление принудительных действий военного характера без предварительного согласия Совета Безопасности ООН?

Источники (литература)

¹ Федоров, В.Н. Совет Безопасности ООН / В.Н. Федоров. – М.: Изд-во «Международные отношения», 1965. – 188 с.

² The 1978 International organizations founded since Congress of Vienna. Union of International organizations. – Brussels, 1957. – P. VII.

³ Илюхина, Р.М. Лига наций. 1919–1934 / Р.М. Илюхина. – М.: Изд-во «Наука», 1982. – С. 22.

⁴ Там же. – С. 83.

⁵ Версальский мирный договор. – М., 1925. – С. 10–11.

⁶ 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. 177.

⁷ LN. Record of the Ninth Ordinary Session of the Assembly. – P. 58.

⁸ Илюхина, Р.М. Лига наций. 1919–1934 / Р.М. Илюхина. – М.: Изд-во «Наука», 1982. – С. 201.

⁹ Там же. – С.199.

¹⁰ Марескотти, А. Дипломатическая война / А. Марескотти. – М.: Политиздат, 1944. – С. 174–175.

¹¹ Федоров, В.Н. Совет Безопасности ООН / В.Н. Федоров. – М.: Изд-во «Международные отношения», 1965. – 188 с.

¹² *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. 188.

¹³ Там же – С. 189.

¹⁴ Там же.– С. 190.

Тема 4

ЕВРАЗИЙСКИЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (2 ЛЕКЦИИ)

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-члены 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 единый организм. Это серьезнейшим образом подрывало 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 же 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» граница по внешнему

периметру СНГ, которая могла стать для России стратегическим рубежом укрепленной «буферной зоны».²

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 ВС.³

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.

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».⁴

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.⁵ 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 г.), Соглашение о создании объединенной системы ПВО (1995 г.), Положение о коллективных силах по поддержанию мира в СНГ (1996 г.), Модель региональной системы коллективной безопасности (2000 г.), Соглашение об углублении военно-политической интеграции в рамках ДКБ и мерах по формированию региональных систем коллективной безопасности (2000 г.). В 1996 г. сформировался и приступил к работе Секретариат 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, Узбекистан.⁶

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, Азербайджан и Молдова) открыто заявило 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.⁷ 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 без-

условно 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 отношения.⁸

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 долговременного 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 ОДКБ⁹. После этого новая Международная региональная организация – ОДКБ прошла регистрацию в ООН в духе гл. VIII Устава ООН и получила статус наблюдателя в ГА ООН¹⁰. В последующие годы сотрудничество стран ОДКБ в сфере безопасности стабильно находилось на векторе динамического разви-

тия. В целях периодизации процесса становления и развития 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.);¹¹

- 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 и 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 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».¹²

Какой бы ни была современная политика России, мы не сможем самоустраняться 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. чел.¹³ Не все соседние государства ведут сегодня адекватную политику в отношении России, а в сфере обеспечения безопасности подходы государств различны, 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 разноскоростную 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 интервенции.¹⁴ 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 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 пространстве 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 су-

веренитета 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 существующих угроз 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, несовместимых 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 армии.¹⁵

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 государств.¹⁶

Глобальная террористическая угроза

После событий 11 сентября 2001 г., 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 снизилась. Напротив, все большее значение приобретают угрозы, происхождение которых не связано с национальными границами того 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».¹⁷ 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 разруше-

ние 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 противостояла террористической агрессии на Кавказе, является одной из наиболее уязвимых стран с точки зрения данных угроз. Но 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 агрессии, направленной на разрушение СНГ и установление на его территории военно-диктаторских режимов».¹⁸

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 большая 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»¹⁹. 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 годовой оборот всей наркоиндустрии составляет около 14 млрд долларов в год.²⁰ 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 Азию.²¹ Причем антитеррористическая операция, проводимая США и союзниками в Афганистане, не сократила существующий наркотрафик, который, по некоторым данным, даже 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»²². Россия не может спокойно смотреть на эти процессы. Наркозависимость, особенно среди молодого поколения, стала одной из самых страшных внутренних проблем российского общества. Борь-

ба 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, в том числе путем разработки конкретных политико-правовых и оперативных мер в рамках ШОС и ОДКБ».²³

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 гражданского общества, однако реальная же цель этой деятельности – разобщение народов на евразийском пространстве. Эта деятельность имеет прямое отношение к региональной и национальной безопасности. Существуют многочисленные сценарии, где «вначале инициируются 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».²⁴

**Стремление к геополитическому лидерству
в этом регионе стран и организаций извне
и наращивание наступательного потенциала
на границах сопредельных 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 союзники.²⁵ С немыслимой для мирных процессов скоростью в военнополитический 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 готовятся к вступлению в НАТО, а ряд государств СНГ имеют 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 нашим 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.) позволят 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».²⁶

Борьба со всеми выше рассмотренными современными угрозами безопасности ведется каждым из государств СНГ, стремящемся сохранить свой национальный суверенитет, территориальную целостность и независимость. Однако наиболее эффективными мерами противодействия являются 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 цивилизаций.²⁷ Рос-

сия и такие государства, как Казахстан, Беларусь, Армения, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, 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 в своем ежегодном послании Федеральному собранию РФ в 2003 г., «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».²⁸ 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 г. по 2003 г.) В.Д. Николаенко, «важнейшей предпосылкой построения системы коллективной безопасности, как и любой совместной надстроенной структуры, является экономическая общность ее участников, которая служит как бы стягивающим геостратегическое пространство обручем».²⁹

Как было рассмотрено выше, 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.

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 бе-

зопасности являются не рекомендательными, как это часто бывает в международных организациях, а носят обязывающий для государств-членов характер.

Что касается организационной структуры ОДБК, 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.

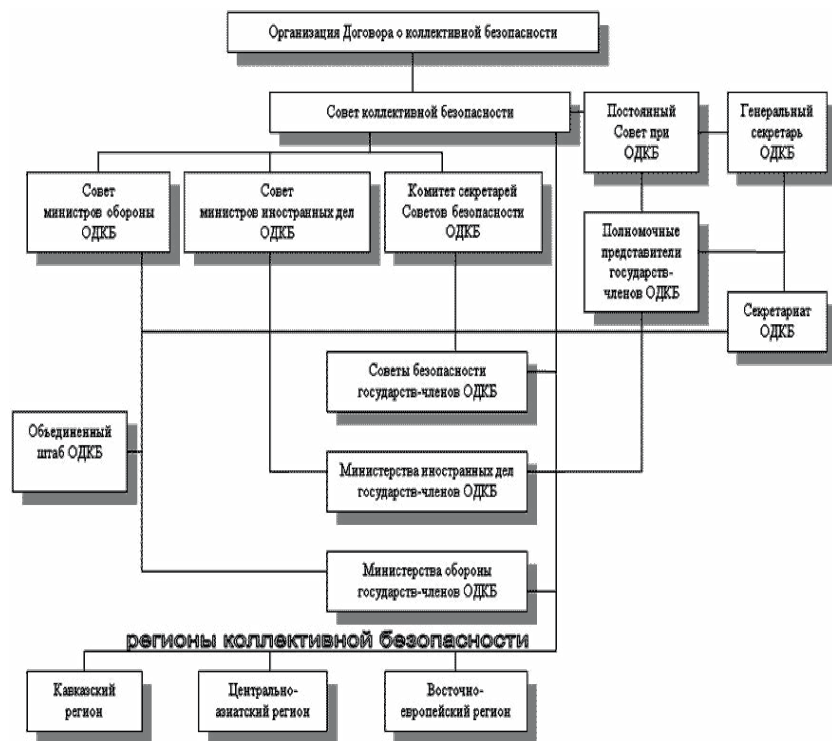


Рис. 3

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. 3).

В качестве ключевых целей функционирования Организации Устав ОДКБ провозгласил укрепление мира, международной 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 и не вступившие в ДКБ?
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 России?
5. В соответствии с Уставом ОДКБ каков принцип принятия решений в органах ОДКБ?

Источники (литература)

¹ Письма из Америки // Советская Россия. – 2000. – 12 февр.

² Региональная безопасность: геополитические и геоэкономические аспекты (теория и практика): монография / под общ. ред. А.В. Возженикова. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – С. 216.

³ Шерплев, В.И. Сотрудничество стран СНГ: военно-правовой аспект / В.И.Шерплев // МЖМП. – 1998. – № 1. – С. 43-60.

⁴ Декларация государств – участников ДКБ от 10.02.95, п. 4.

⁵ БМД. – 1993. – № 7. – С. 3-7.

⁶ Глоссарий // Ежегодник СИПРИ: вооружения, разоружение и международная безопасность. – М., 2003–2004. – С. XXXIII.

⁷ На сегодняшний день Узбекистан является членом ОДКБ. 23 июня 2006 года по предварительному заявлению этой страны было подписано Решение СКБ о восстановлении членства Республики Узбекистан в ОДКБ.

⁸ Айманбетова, А.С. Меры доверия в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организации договора о коллективной безопасности и Шанхайской организации сотрудничества / А.С. Айманбетова // Междунар. публичное и частное право. – 2004. – № 6. – С. 30.

⁹ Федеральный закон от 26 мая 2003 г. № 56-ФЗ «О ратификации Устава Организации Договора о коллективной безопасности» (подписан в Кишиневе 7 октября 2002 г., принят ГД 25 апреля 2003 г., одобрен СФ 14 мая 2003 г., подписан Президентом РФ 26 мая 2003 г.).

¹⁰ Федеральный закон от 26 мая 2003 г. № 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.).

¹¹ *Андреев, П.Н.* Военно-политическое сотрудничество государств СНГ: этапы и основные направления развития / П.Н.Андреев // Военная мысль. – 2000. – № 4.

¹² *Михайленко, А.* Перспективы развития Содружества Независимых Государств / А.Михайленко // Вестник Аналитики. – 2004. – № 2. – С. 73.

¹³ *Тощенко, Ж.Т.* Постсоветское пространство: суверенизация и интеграция. Этносоциологические очерки / Ж.Т.Тощенко. – М., 1997. – С. 108-109.

¹⁴ *Николаенко, В.* Военно-политическая интеграция в ОДКБ / В.Николаенко // Обозреватель = Observer. – 2005. – № 12. – С. 38.

¹⁵ См. подробно: Национальная идея России. В 6 т. Т. III. – М.: Научный эксперт, 2012. – 704 с.

¹⁶ *Бордюжа, Н.* Организация договора о коллективной безопасности / Н.Бордюжа // Международная жизнь = Intern. Affairs. – 2005. – № 2. – С. 74.

¹⁷ *Лавров, С.В.* Перед лицом общей угрозы / С.В.Лавров // Дипломатический ежегодник. – 2005. – С. 18.

¹⁸ *Карпов, Е.А.* Вопросы генезиса и классификации военно-политических союзов / Е.А.Карпов, Г.А.Мохов, В.А.Родин // Военная мысль. – 2000. – № 2. – С. 11.

¹⁹ *Федоров, В.Н.* Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке / В.Н.Федоров. – М.: Логос, 2007. – С. 785.

²⁰ Звягельская, И.Д. Угрозы безопасности в Центральной Азии / И.Д. Звягельская // Свободная мысль – XXI век. – 2001. – № 8. – С. 16.

²¹ Наркотрафик на великом шелковом пути: безопасность в центральной Азии. – М., 2000. – С. 11.

²² http://www.mid.ru/brp_4.nsf.

²³ Лавров, С.В. Перед лицом общей угрозы / С.В. Лавров // Дипломатический ежегодник. – 2005. – С. 19.

²⁴ Баранов, Г.К. Военно-политическая обстановка в мире и ее влияние на безопасность России / Г.К. Баранов // Научные труды Московского гуманитарного университета. – М., 2005. – Вып. 53. – С. 39.

²⁵ Дахин, В. Контуры имперской системы / В. Дахин // Свободная мысль – XXI век. – 2001. – № 11. – С. 47.

²⁶ Гацко, М. Внешние угрозы безопасности России / М. Гацко // Обозреватель = Observer. – 2006. – № 10. – С. 14.

²⁷ Орлова, И.Б. Современные цивилизации и Россия / И.Б. Орлова. – М., 2000. (Рецензию на эту работы см.: Кулинченко, В.А. Социальные исследования. – 2001. – № 8. – С. 152-153).

²⁸ Российская газета. – 2003. – 17 мая.

²⁹ Николаенко, В.Д. Коллективная безопасность России и ее союзников. Военно-политическая интеграция на постсоветском пространстве / В.Д. Николаенко. – М.: Альба, 2003. – С. 121.

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 укреплении доверия в районе границы. В соответствии с устоявшейся терминологией, меры по укреплению доверия включают в себя – коллективные и односторонние акции государств, предпринимаемые в целях содействия уменьшению военного противостояния и напряженности, а так же 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 позднее 24 апреля 1997 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 значения, необходимого сугубо для задач обороны. В частности в Соглашении от 24 апреля 1997

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 тысяч километров от побережья Японского моря на востоке до Памира на западе.³

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».⁴

Дальнейшее развитие данного многостороннего сотрудничества в сфере безопасности было продолжено и отражалось ежегодно в итоговых документах, подписанные в ходе встреч в Алма-Ате (1998 г.), Бишкеке (1999 г.) и Душанбе (2000 г.), 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 позднее 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)⁵.

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.

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 годов до установления близких партнерских отношений в сфере коллективной безопасности. Главная опасность для России в этом регионе – это чрезвычайная пе-

ренаселенность территорий с китайской стороны и низкая плотность населения и неразвитость инфраструктуры с российской стороны. На территории Китая сегодня проживает 1,2 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 га.⁶ 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».⁷ 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».⁸

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 ослабляет свои усилия по освоению территорий, находится 65% нефти, 67% леса, 85% природного газа, 80% золота, 95% алмазов России.⁹ В целом на Дальнем

Востоке и 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».¹⁰

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 будет роль младшего партнера (в перспективе российский ВВП в пять 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».¹¹

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, 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».¹²

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 напряженности в межэтнических отношениях в Китае прямо противоречит российским интересам».¹³

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 ЦА 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 ГЛОНАСС.¹⁴

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 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, осуществляться отвод войск с границы с Россией, перебазирование авиации в глубину и т.д.».¹⁵ 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 не целесообразно. 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».¹⁶ При этом именно обычные вооружения были предметом Соглашений о сокращении вооружения в районе границы.

Напротив не подпадают под сокращение ракетные войска стратегического назначения, стратегическая 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». ¹⁷ 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. ¹⁸

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 энергозависимость более 50% от внешних источников, в основном это нефть с Ближнего Востока. Учитывая не спокойную об-

становку в этом регионе, Китай заинтересован развивать сотрудничество в этом направлении со своими северными соседями, обладающими колоссальными сырьевыми ресурсами).¹⁹ 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 соглашений о строительстве нефтепровода из Восточной Сибири, китайские компании выиграли также тендер на разработку месторождений в Казахстане и строительство нефтепровода в КНР протяженностью 3 тыс. км.²⁰

Помимо решения экономических, приграничных, международных 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. Богатуров.²¹ 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. Статус наблюдателей в ШОС получили Иран, Индия, Пакистан 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».²² С позиции американских экспертов: «с этой коалицией сложнее иметь дело и противостоять, чем с нашими врагами времен «холодной войны».²³

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».²⁴

Предвидя это, США совершенно оправдано 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).²⁵

Наиболее же 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 универ-

ситета (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».²⁶ 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».²⁷

Однако реальная обстановка в этом регионе еще более многопланова.

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 для Китая требует все более значительного внимания и контроля. В 90-е годы 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 ядер-

ными технологиями, имеются в стране и запасы плутония, достаточного для создания атомных бомб.²⁸ Для Китая создание ШОС – это шаг на пути дестабилизации единственного в настоящее время центра силы в АТР в виде США и Японии, наращивающего 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 допустить 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 направлениях.²⁹ 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 западного партнера в вопросах региональной безопасности.

С точки зрения угроз российским национальным интересам усиление США и Японии в регионе также несет многочисленные проблемы. С конца 90-х годов «в тихоокеанском бассейне главным дестабилизирующим фактором является явное превосходство (в два-три раза) ВМС США и Японии над силами Тихоокеанского флота ВМФ России».³⁰ Фактическая численность личного состава ВМС США, находящегося в

оперативном распоряжении Тихоокеанского командования составляет около 300 тыс.³¹

Потенциальная военная угроза усиливается еще и тем, что у России с Японией до сих пор не подписан мирный договор, причиной чему 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 вызовам международного терроризма и экстремизма. Благодаря этому в Шанхайской организации сотрудничества заложен большой антитеррористический потенциал. Не секрет, что «непосредственной причиной создания ШОС стала не прекращавшаяся эскалация действий экстремистских и сепаратистских сил в Центральной Азии, главным образом на территориях Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана, а также в Синьцзян – Уйгурском автономном районе КНР».³²

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 Евразий-

ского континента, 1/4 – населения мира, а с наблюдателями – большая часть населения планеты. В зоне ответственности ШОС – богатейшие природные запасы, наивысшие показатели экономического роста».³³ 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.

Несмотря на общий позитивный взгляд на развитие сотрудничества в ШОС существуют и определенные проблемные аспекты. Так, не достаточно эффективно показали себя механизмы ШОС при обеспечении тыловой поддержки операции США в Афганистане. Несмотря на то, что в соответствии с Хартией ШОС борьба международным терроризмом – одна из ключевых задач организации, государства-члены ШОС действовали в этом вопросе либо самостоятельно, либо осуществляя двухсторонние 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 динамического развития организации размер бюджета ШОС, учитывая задачи, ставящиеся перед организацией, составляющий всего около 3,8 млн. долларов.³⁴ 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».³⁵

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»³⁶, которое будет в результате немобильным 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».³⁷

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 экономической 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 приняты следующие международно-правовые документы:

- Декларация о создании ШОС (15.06.2001 г.).
- Хартия Шанхайской организации сотрудничества (07.06.2002 г.).
- Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов ШОС (16.08.2007 г.).
- Совместное коммюнике по итогам заседания Совета глав государств-членов ШОС (16.08.2007 г.).
- Бишкекская декларация (16.08.2007 г.).
- Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и Секретариатом ШОС (05.10. 2007 г.).
- Совместное коммюнике по итогам заседания Совета глав правительств /премьер-министров/ государств-членов ШОС (02.10.2007 г.).
- Душанбинская декларация (28.08.2008).

Как было отмечено выше, 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 та-

ковая 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 сотрудничества 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 веке, и ряд других.

В соответствии с Хартией в качестве принципов ШОС, помимо классических общепризнанных принципов между-

народного 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 формы. В рамках ШОС создаются Совет глав государств; Совет глав правительств (премьер-министров); Совет министров иностранных дел; Совещания руководителей министерств и/или ведомств; Совет национальных координаторов; Региональная антитеррористическая структура; Секретариат. Решения в органах ШОС принимаются путём 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. В соответствии с Шанхайским Соглашением от 26 апреля 1996 г. какие меры по укреплению доверия в районе гра-

ницы были предприняты Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Россией и Китаем?

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?

Источники (литература)

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 апреля 1997 года., Преамбула. В сб. «Национальная безопасность: итоги десятилетия. – Астана: ЕЛОРДА, 2001. – С. 363.

³ Моисеев, Л.П. О некоторых примерах нейтрализации вызовов безопасности в Азии. В сб. Укрепление безопасности в Европе/Евразии. Материалы международной научно-практической конференции. 15-16 ноября 1999 г. ДА МИД РФ. – М: Научная книга, 2000. – С. 134-135.

⁴ Jonatan D. Pollak. The Involving Security Environment in Asia: Its Impact on Russia. – Russia and Asia: The Emerging Security Agenda. – Gennady Chufirin, ed. – Oxford University Press, 1999. – P. 447-473.

⁵ Встреча глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества // Дипломатический вестник. – 2002. – № 7. – С. 25.

⁶ Баранов, Г.К. Военно-политическая обстановка в мире и ее влияние на безопасность России / Г.К. Баранов // Научные труды Московского гуманитарного университета. – М., 2005. – Вып. 53. – С. 42.

⁷ Макаренко, В.В. Кто союзники России? Ментальность и геополитика: парадоксы политики безопасности России. – М.: Страдиз: Фиамр, 2000. – 253 с. – Библиогр. С.: 250. – ISBN 5-89963-056-8. – С. 109.

⁸ Цит. по: Савенков Ю. Ходоки из поднебесной. – «Известия», 1 декабря 1997 г.

⁹ Абазов, Р. Политика России в АТР: смена парадигм / Р. Абазов // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. – № 2. – С. 29.

¹⁰ Солженицын, А. Россия в обвале / А. Солженицын. – М., 1998. – С. 46.

¹¹ Караганов, С.А. Новая эпоха противостояния / С.А. Караганов // Россия в глобальной политике. – Т. 5, № 4. – Июль-август 2007. – С. 58-69 (с. 68).

¹² Кунадзе, Г. Пограничные проблемы в отношениях России с ее соседями в Восточной Азии / Г. Кунадзе // Безопасность России. XXI век / Ин-т Восток-Запад, Progr.междунар. безопасности. – М.: Права человека, 2000. – 597 с. – ISBN 5-7712-0172-3-436-456 (с. 443).

¹³ Кунадзе, Г. Пограничные проблемы в отношениях России с ее соседями в Восточной Азии / Г. Кунадзе // Безопасность России. XXI век / Ин-т Восток-Запад, Progr.междунар. безопасности. – М.: Права человека, 2000. – 597 с. – ISBN 5-7712-0172-3-436-456 (с. 446).

¹⁴ Меркулова, Э.А. Место и роль Шанхайской организации сотрудничества в обеспечении мира и стабильности в Евразии: учеб. пособие / Э.А. Меркулова, К.К. Меркулов. – М.: ДА МИД РФ, 2005. – 256 с. – С. 38.

¹⁵ Баранов, Г.К. Военно-политическая обстановка в мире и ее влияние на безопасность России / Г.К. Баранов // Научные труды Московского гуманитарного университета. – М., 2005. – Вып. 53. – С. 48.

¹⁶ Макаренко, В.В. Кто союзники России? Ментальность и геополитика: парадоксы политики безопасности России. – М.: Страдиз: Фиамр, 2000. – 253 с. – Библиогр. С.: 250. – ISBN 5-89963-056-8. – С. 139.

¹⁷ Лузянин, С.Г. Шанхайская шестерка уже никого не устраивает // Независимая газета, 06.06.2002.

¹⁸ Zhao Huasheng. Establishment and Development. – In: Contemporary World Configuration. Shanghai Institute for International Studies, SIIS Publication, Shanghai, China, 2002 p. 89-108

¹⁹ Чжао Хуашен. Китай, Центральная Азия и Шанхайская организация сотрудничества / Моск. центр Карнеги. – М.: Моск. центр Карнеги, 2005. – 63. – (Рабочие материалы; № 5). – С. 31.

²⁰ Phar Kim Beng. Oil needs drive China west. – Asia Times Online, 20.11.2002.

²¹ Богатуров, А. Истоки американского поведения // Россия в глобальной политике. – Т. 2, № 6. – Ноябрь-декабрь 2004. – С. 80-97 (с. 92).

²² Лукин, А. Шанхайская организация сотрудничества: что дальше?// Россия в глобальной политике. – Т. 5, № 3. – Май-июнь 2007. – С. 78-95 (с. 90).

²³ Цит. по: Арин, О.А. Мир без России. – М: Эксмо: Алгоритм, 2002. – 479 с. – (История XXI века: прогнозы, перспек-

тивы, предсказания). – Библиогр.: с. 461–473. – ISBN 5-699-00854-3 – С. 34.

²⁴ Роджер, Н. Макдермот. Шанхайская организация сотрудничества делает важный шаг к повышению своей жизнеспособности // Интернет-сайт: <http://www.eurasianet.org>. 8.09.2003.

²⁵ См.: *Joseph Jr. Nye. Cooping with Japan.* – Foreign Policy, Winter 1992/93, p. 101, 103.

²⁶ Чжао Хуашен. Китай, Центральная Азия и Шанхайская организация сотрудничества / Моск. центр Карнеги. – М.: Моск. центр Карнеги, 2005. – 63. – (Рабочие материалы; № 5). – С. 10.

²⁷ Лукин, А. Шанхайская организация сотрудничества: что дальше? // Россия в глобальной политике – Т. 5, № 3. – Май-июнь 2007. – С. 78-95 (с.78).

²⁸ Гацко, М. Внешние угрозы безопасности России // Обозреватель-Observer. – М., 2006. – № 10. – 18 с.

²⁹ Чжао Хуашен. Китай, Центральная Азия и Шанхайская организация сотрудничества / Моск. центр Карнеги. – М.: Моск. центр Карнеги, 2005. – 63. – (Рабочие материалы; № 5). – С. 33.

³⁰ Гацко, М. Внешние угрозы безопасности России // Обозреватель-Observer. – М., 2006. – № 10. – 18 с.

³¹ *Jonatan D. Pollak. The Envolving Security Environment in Asia: Its Impact on Russia.* – Russia and Asia: The Emerging Securiyy Agenda. – Gennady Chuftrin, ed. – Oxford University Press. – 1999. – P. 447-473.

³² Шанхайская организация сотрудничества / Г. Чуфрин // Ежегодник СИПРИ: Вооружения, разоружение и международная безопасность. – М., 2004. – 2003. – С. 1033.

³³ Ивашов, Л. О расширении хартленда, или ШОС (Шанхайская организация сотрудничества: путь к совершенствованию). Материал с сайта «Фонд стратегической культуры».

³⁴ Меркулова, Э.А. Место и роль Шанхайской организации сотрудничества в обеспечении мира и стабильности в Евразии: учеб. пособие / Э.А. Меркулова, К.К. Меркулов. – М.: ДА МИД РФ, 2005. – 256 с. – С. 28.

³⁵ Меркулова, Э.А. Место и роль Шанхайской организации сотрудничества в обеспечении мира и стабильности в Евразии: учеб. пособие / Э.А. Меркулова, К.К. Меркулов. – М.: ДА МИД РФ, 2005. – 256 с. – С. 43.

³⁶ Меркулова, Э.А. Место и роль Шанхайской организации сотрудничества в обеспечении мира и стабильности в Евразии: учеб. пособие / Э.А. Меркулова, К.К. Меркулов. – М.: ДА МИД РФ, 2005. – 256 с. – С. 32.

³⁷ Карнеев, А.Н. Россия и Китай в Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) / А.Н. Карнеев // Региональные организации. Современные тенденции развития. – М.: Изд-во «Гумманитарий», 2003. – 242 с. – с.128.

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 свя-

зи 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 г. 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, Франция, Португалия, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люк-

сембург, 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 мировоззрение и политика».³ 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 Европой, 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 Эрика 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 про-

грамм для стран – членов НАТО в пользу развертывания и наращивания подобных программ для стран-партнеров.⁴

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».⁵

Институциональная структура НАТО

Итак, каким представляется современная архитектура безопасности Евро-Атлантического региона под эгидой 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 подлечит 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, как 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».⁶ **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 степенью регулярности до 300 экспертных групп, именно на их уровне нарабатывается основной массив позиций».⁷

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».⁸ 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 и его деятельность, стратегии и концепции постоянно подвергались эволюционным изменениям.

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».⁹ «Такие соглаше-

ния (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». ¹⁰ Таким образом, коллективная оборона и коллективная безопасность институционально включают в себя принципиально разный объем действий (военно-политических мероприятий), целей, задач, имеют разные временные рамки.

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». ¹¹ 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». ¹²

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».¹³

В соответствии с Стратегической концепцией 1999 г. современная НАТО признает территорией своей ответственности весь мир¹⁴. 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 нового времени и выдвигалось еще задолго до роспуска ОВД и СССР. 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

откровенностью 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».¹⁵ 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 Блер 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».¹⁶

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 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. В силу разной истории, менталитета ее претензии на универсальность особенно в мусульманском и православном мире выглядят необоснованно, так как здесь нормой является обусловленность поступков нравственными запретами, жертвовать свои права в пользу обязанностей.¹⁷

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 более.¹⁸ 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 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 решимости¹⁹. 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).

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 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».²⁰

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 прерогативами Совета Безопасности».²¹

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 правопорядке».²² 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».²³

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».²⁴

Сам подход к обеспечению безопасности НАТО, несмотря на определенные противоречия среди членов, стремительно эволюционирует: на смену концепции *линейной обороны-сдерживания* пришла концепция *упреждающей обороны*. В настоящем исследовании данная внеправовая категория неоднократно в разных аспектах уже была рассмотрена. Для эволюции НАТО такой переход является 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».²⁵

Однако с трансформацией на упреждающие действия, противоречащей положениям Устава ООН, согласились да-

леко не все европейцы, особенно те, которые понимают, что упреждающие 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».²⁶ Оценку такой трансформации дал эксперт в этой области Гаральд Мюллер, директор Франкфуртского Института исследований проблем мира: «Принуждение должно служить цели поддержания согласованных норм, но на основе соответствующих 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».²⁷

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».²⁸ Такой 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».²⁹

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 сточки 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»».³⁰ Причем именно угроза международного терроризма представлена сегодня как основная причина, условие актуальности Альянса – как механизма глобальной безопасности. 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, 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».³¹

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».³²

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 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 приняты-

ми в более близкой или далекой перспективе»³³. 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 международно-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 позицию³⁴. 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»³⁵.

С большими сложностями к маю 1997 г. документ был согласован. Тем не менее в России многие Акт не поддержали 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 действиям 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»³⁶. При подписании основополагающего Акта и создании Совета постоянного сотрудничества Россия–НАТО Запад достиг основной цели: включить в НАТО страны Варшавского договора без конфликта с Россией³⁷.

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»³⁸. С оптимизмом воспринимали возможность будущего сотрудничества НАТО–Россия в рамках нового Совета европейские эксперты: «Если раньше НАТО хотело строить отношения на принципе “a voice not a vote” (совещательно-

го, но не решающего голоса), то теперь действует формула “a vote not a veto” (право голоса, но не вето)»³⁹.

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»⁴⁰.

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;

– 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 Информационного 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 Блер высказывает инициативу создания Совета Россия–НАТО не по принципу двустороннего диалога (1+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»⁴¹. 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 Д. Робертсон заявил: «Мы осознаем, что в сегодняшнем мире ни одно государство не в состоянии достичь подлинной безопасности в изоляции»⁴².

Таким образом, пересмотрев свои подходы, на встрече в верхах в 2001 г. была принята Римская декларация «Отноше-

ния 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 совместности 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 совместности 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 совет⁴³.

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 участия подразделения ВС стран НАТО, был 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.⁴⁴

Несмотря на развитие межгосударственного сотрудничества Россия–НАТО, оно, к сожалению, так не стало определяющим в политике безопасности этих стран. Сотрудничество идет по линии МЧС, в рамках совместных учений, по повышению совместимости, однако это только косвенно затрагивает систему безопасности. О совместных согласованных действиях в вопросах обеспечения стабильности безопасности на континенте нет речи. И этому мешают серьезные проблемы, в первую очередь, проблемы недоверия сторон к позициям и деятельности друг друга. Как отмечает 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 во-

енных 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, делается 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 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%»⁴⁵. 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 ЦВЕ и Балтии, еще большее раздражение вызывает экспансия НАТО в СНГ. Значительное число экспертов, опрошенных ВЦИОМ, полагают, что НАТО обречена на распуск, «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 фактически угроза безопасности в современной деятельности Альянса? Что мешает российскому обществу и политикам поверить в продуктивность стратегического партнерства с НАТО?

Посредством вступления новых членов НАТО выдвинуло свой вооруженный потенциал к непосредственным границам России. И это не может позволить оставаться спокойными и чувствовать себя безопасными ни население страны, ни государство. «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»⁴⁶. 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»⁴⁷. 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»⁴⁸. По мнению К.В. Тоцкого, экс-представителя РФ при НАТО, отсутствие согласия по реализации адаптированного ДОВСЕ, несмотря 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»⁴⁹. В связи с вышеизложенным вряд ли можно согласиться с распространенным убеждением о том, что НАТО «не представляет угрозы России до тех пор, пока Россия не представляет опасности для стран НАТО»⁵⁰.

Настороженности способствует и резкое изменение во внешней политике стран после их присоединении 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).

Какие же могут быть пути преодоления существующих проблем и климата недоверия между Россией и НАТО, каков может быть прогноз развития отношений?

По мнению 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»⁵¹. 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. 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 соответствующее 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 Договоре.⁵² Однако в этом Советском Союзу было отказано по причине того, что его включение в Альянс «разрушило

бы оборонительное сообщество одинаково мыслящих государств».⁵³

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»⁵⁴. 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 США⁵⁵.

Вступление России в НАТО будет интегрировать потенциально угрожающее государство в НАТО, усилит общую мощь Альянса.

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 устраивало⁵⁶. С вступлением РФ в НАТО слишком велик риск войны в силу обязательств о совмест-

ной обороне (потенциальные нападения с юга и востока), а также превращения успешного Альянса в неэффективную систему безопасности⁵⁷.

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 России⁵⁸.

Учитывая нарастающее разобщение внутри Альянса, особенно в последние годы, России целесообразно наращивать 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 видится весьма эффективной и прагматичной мерой.

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 целью адаптировать государства Европы для последующего включения в состав стран-членов Альянса?
3. В чем специфические черты процедуры принятия решений в НАТО?
4. Какие изменения стратегической концепции НАТО содержат потенциальные угрозы национальной безопасности России?

Источники (литература)

¹ НАТО в XXI веке: бюллетень. – NATO Public Diplomacy Division. – Brussels. Belgium. – С. 6.

² Вондра, А. Обновление НАТО: почему и как? / А. Вондра // Центрально-европейский ежегодник. – М., 2003. – С. 97-104.

³ Асмус, Р.Д. Оказание воздействия: «мозговые центры» и дебаты о расширении НАТО / Р.Д. Асмус // Connections. The Quarterly Journal. – Munster., 2003. – Т. II, № 1. – С. 119-124.

⁴ *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.

⁵ *Huntington S.* Dead souls. The Denationalization of American Elite // The National interest. – 2004. – № 75. – P. 16.

⁶ Булатова, А.А. НАТО на рубеже XX–XXI веков: эволюция внешнеполитической стратегии и механизмы сотрудничества: дис. ... канд. полит. наук / А.А. Булатова. – М., 2005. – С. 91.

⁷ Булатова, А.А. НАТО на рубеже XX–XXI веков: эволюция внешнеполитической стратегии и механизмы сотрудничества: дис. ... канд. полит. наук / А.А. Булатова. – М., 2005. – С. 95.

⁸ Там же. – С. 96.

⁹ <http://www.nato.int/docu/other/ru/treaty.htm>

¹⁰ Айтманбетова, А.С. Региональные организации коллективной безопасности: дис. ... канд. юр. наук / А.С. Айтманбетова. – М., 2005. – С. 50.

¹¹ Тахир, М. Глобальная и региональная системы коллективной безопасности: дис. ... д-ра юр. наук / М.Тахир. – М., 2005. – С. 235.

¹² Штраус, А. Мифы и мистификации о НАТО и международное право / А.Штраус // Московский журнал международного права. – М., 2000. – № 2(46). – С. 88-89.

¹³ Тахир, М. Глобальная и региональная системы коллективной безопасности: дис. ... д-ра юр. наук / М.Тахир. – М., 2005. – С. 234.

¹⁴ US Department of State Press Release «The Alliance Strategic Concept», NAC. – S. (99) 65, 24 April 1999.

¹⁵ Пилько, А. Как НАТО не стала глобальной / А. Пилько // Россия в глобальной политике. – 2006. – Т. 4, № 5. – С. 173-177.

¹⁶ *Блэр, Т.* Битва за глобальные ценности / Т.Блэр // Россия в глобальной политике. – 2007. – Т. 5, № 1. – С. 14-26.

¹⁷ *Котляр, В.С.* Международное право и современные стратегические концепции США и НАТО: автореф. дис. ... д-ра юр. наук / В.С.Котляр. – М., 2007. – С.15.

¹⁸ Брифинг НАТО. Май 2004. Брюссель, Бельгия.

¹⁹ Силы реагирования НАТО / Брифинг НАТО. Май 2004 / NATO Public Diplomacy Division. Brussels. Belgium – С. 5.

²⁰ *Котляр, В.С.* Эволюция стратегической доктрины НАТО / В.С.Котляр // Современная Европа. – 2004. – № 2. – С. 110-119.

²¹ Там же – С. 110-119.

²² *Тахир, М.* Глобальная и региональная системы коллективной безопасности: дис. ... д-ра юр. наук / М.Тахир. – М., 2005. – С. 244.

²³ *Романов, В.А.* Парижско-Дейтонские соглашения: новеллы и традиционализм международной договорной практике / В.А. Романов // Московский журнал международного права. – 1997. – № 32. – С. 35.

²⁴ *Булатова, А.А.* НАТО на рубеже XX–XXI веков: эволюция внешнеполитической стратегии и механизмы сотрудничества: дис. ... канд. полит. наук / А.А.Булатова. – М., 2005. – С. 120.

²⁵ За и против: обсуждение вариантов обеспечения Евро-Атлантической безопасности. – Брюссель: НАТО, 2004. – С. 12.

²⁶ *Лавров, С.* Сдерживание России: назад в будущее / С. Лавров // Россия в глобальной политике. – 2007. – Т. 5, № 4. – С. 8–21.

²⁷ За и против: обсуждение вариантов обеспечения Евро-Атлантической безопасности. – Брюссель: НАТО, 2004. – С. 28.

²⁸ 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.

²⁹ *Вондра, А.* Обновление НАТО: почему и как? / А. Вондра // Центрально-европейский Ежегодник. – М., 2003. – С. 97-104.

³⁰ *Котляр, В.С.* Эволюция стратегической доктрины НАТО / В.С.Котляр // Современная Европа. – 2004. – № 2. – С. 110-119.

³¹ *Косачев, К.* Россия в глобальной политике / К. Косачев. – 2007. – Т. 5, № 4. – С. 46–57.

³² *Федоров, В.Н.* Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке / В.Н. Федоров. – М.: Логос, 2007. – С. 781.

³³ *Шакелина, Т.А.* От иллюзии партнерства к реальности взаимодействия в российско-американских отношениях / Т.А. Шакелина // США – Канада. Экономика. Политика. Культура. – 2004. – № 12. – С. 3-15.

³⁴ *Кобо, Х.* Россия и НАТО. Воспоминания о будущем / Х. Кобо // Новое время. – 1997. – № 4. – С. 30-38.

³⁵ Независимая газета. – 1996. – 28 нояб.

³⁶ *Глинский-Васильев, Д.Ю.* Политические ограничения расширения НАТО и возможности России / Д.Ю. Глинский-Васильев // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 7. – С. 25-31.

³⁷ *Тренин, Д.* Пейзаж после битвы, перед битвой? (похороны «холодной войны» так и не завершились. Драма обернулась рутинной) / Д. Тренин // Новое время. – 1998. – № 6. – С. 21-32.

³⁸ *Козырев, А.* Москва несколько лет отказывалась вести переговоры с НАТО / А. Козырев // Новое время. – 1997. – № 6. – С. 21-29.

³⁹ Шпагнер, Х.-Й. НАТО на пути к плюралистическому сообществу безопасности /Х.-Й. Шпагнер // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. – № 10. – С. 33-41.

⁴⁰ Казанцев, Б. Почему в Москве против расширения НАТО / Б. Казанцев // Международная жизнь. – 1998. – № 4. – С. 63.

⁴¹ Blitz, J. NATO and Russia seeking closer links / J.Blitz, J.Demsey // Financial Times. – 2002. – 13-14 Apr. – P. 4.

⁴² Робертсон, Д. Нам нужно нечто большее и быстро / Д. Робертсон // Международная жизнь. – 2001. – № 12. – С. 23-27.

⁴³ Независимая газета. – 2000. – 23 мая.

⁴⁴ www.nato.int/docu/nato-russia/nato-russia.

⁴⁵ «Восприятие НАТО населением России». Специальный аналитический отчет, сделанный на основе социологических исследований, проведенных по заказу информационного бюро НАТО в РФ. – М., 2006. – С. 13.

⁴⁶ Котляр, В. Эволюция стратегической доктрины НАТО / В. Котляр // Современная Европа. – 2004. – № 2. – С. 110-119.

⁴⁷ Келин, А.В. Россия–НАТО: к новому этапу сотрудничества / А.В. Келин // Международная жизнь. – 2004. – № 11-12. – С. 82.

⁴⁸ Там же. – С. 84.

⁴⁹ Тоцкий, К.В. Россия–НАТО: перспективы сотрудничества / К.В. Тоцкий // Дипломатический Ежегодник. – 2003. – С. 202-208.

⁵⁰ Кузнецова, Е. НАТО. Тенденция к размыванию Альянса / Е. Кузнецова // Международная жизнь. – 2004. – № 4-5. – С. 83-90.

⁵¹ Арон, Л. Другой танец: от танго к менуэту / Л. Арон // The national Interest. – 1995. – С. 27-32.

⁵² Правда. – 1954. – 1 апр.

⁵³ International Herald tribune. – 1954. – May 8.

⁵⁴ *Страус, А.Л.* НАТО с Россией или без нее? / А.Л. Страус // Международная жизнь. – 1998. – № 4. – С. 61-70.

⁵⁵ *Ривера, Д.В.* Расширение НАТО и Россия / Д.В. Ривера // Обозреватель = Observer. – 2005. – № 2. – С. 59-69.

⁵⁶ *Legvold, R.* All the way. Crafting a US – Russia Alliance / R.Legvold // The National Interest. – 2002/2003. – Р. 21-31.

⁵⁷ *Арт, Р.* Создание катастрофы: политика «открытых дверей» НАТО / Р. Арт // Political Science Quarterly. – 1998. – С. 383-404.

⁵⁸ *Келин, А.В.* Россия-НАТО: к новому этапу сотрудничества / А.В. Келин // Международная жизнь. – 2004. – № 11-12. – С. 79-90.

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 сельд-

жукских султанов) – в определенном смысле акты международного терроризма.²

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».³ 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 происхождения».⁴

Террор это не просто насилие, это метод агрессивных действий, форма войны, объектом нападения в которой становятся не вооруженные силы, а именно мирное население. В.С. Котляр определяет терроризм как «использование самых жестких акций против гражданского населения с целью шантажа государства и даже его развала».⁵

Существует предубеждение, что современные террористические войны имеют исключительно исламскую окраску. В частности, существуют такие подходы к определению

террора: «Террор как форма насилия при разрешении разногласий 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».⁶ 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».⁷

И 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 безопасности.⁸

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 внутrigосударственные 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 контртеррористичес-

кой 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»⁹.

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. 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».¹⁰ Нужно признать, что именно отсутствие четкого определения международного терроризма не дало возможности включить данный состав в компетенцию Международ-

ного 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».¹¹

В национальном законодательстве многих стран терроризм фигурирует как отдельный состав. Так, в действующем УК РФ под терроризмом понимается «совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угрозы совершения указанных целей в тех же целях».¹² Однако нужно признать, что и данное определение далеко не идеально. В нем, в частности, перечислены не все цели, в которых может быть совершен террористический акт. Так, например, провокация войны, изменение репутации страны в международном общественном мнении и многие другие цели могут иметь место. С определением же международного терроризма еще сложнее – как выявить эту тонкую грань между терроризмом внутренним и международным. По кругу лиц, совершающих теракт, по объекту преступления, по масштабу последствий...? В доктрине нет согласованного подхода. Более того с развитием глобального общества меняется и сам

терроризм как явление, появляются его новые виды и аспекты. Так, по мнению экспертов, «в международном праве не кодифицированы нормы, регулирующие вопросы борьбы с такими новыми видами терроризма, как политический терроризм, корыстный терроризм, кибертерроризм, информационный, космический терроризм и др.».¹³

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

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

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

Рассмотренные форматы предусматривают мирный межгосударственный диалог при помощи политических, дипломатических усилий. Однако 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»,¹⁴ в резолюции от 28 сентября СБ ООН подтвердил необходимость бороться всеми средствами (в том числе и военными) с угрозами мира и безопасности, создаваемыми международным терроризмом в порядке ст. 51 Устава ООН.¹⁵ Но так ли однозначно возникает право на самооборону при подобных актах международного терроризма?

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

конкретных людей, чья вина еще и не подтверждена, а против независимых государств, погибли тысячи невинных. И никакие оправдания – поиска ОМУ, смена авторитарного режима и др. – не могут быть оправданием, в том числе и с правовой точки зрения. Как заявил Е.М. Примаков, «никакие санкции не должны быть средством наказания народов, ни оружием свержения правительств».¹⁶ В борьбе с терроризмом необходима адекватная, но крайне взвешенная политика. Неоправданное применение силы, особенно против мирного населения, плодит только новых террористов. И в этом все смогли убедиться: терактов в Ираке становится с каждым днем все больше и больше. Совершенно понятно, что мировое сообщество осудило предпринятые и продолжающиеся до сегодняшнего дня указанные операции возмездия. Так как для них нет достаточных правовых оснований. Да, Совет Безопасности ООН констатировал факт агрессии, указал на возможность действовать в соответствии со ст. 51 Устава, но против кого? Очевидно, что ответ на данный вопрос может дать только Совет Безопасности ООН. Когда нет явной связи теракта с конкретным государством, военные контрмеры в порядке самообороны против кого бы то ни было противоправны.

Еще одной актуальной проблемой эффективной борьбы с международным терроризмом является ситуация, связанная с правомерностью применения превентивных мер. Оказывать противодействие, в том числе с использованием вооруженных сил, на этапе, когда террористический акт уже состоялся, зачастую не имеет никакого смысла. Поэтому объективно встает вопрос об «упреждающей самообороне». Правовых возможностей для этого международное право, как известно, не дает; для того чтобы осуществить принудительную акцию, нужно непосредственно вооруженное напа-

дение. Однако на сегодняшний день большинство государств оставляют за собой право прибегнуть к упреждающим акциям. Российский президент В. Путин также в свое время заявлял, что Россия резервирует за собой право наносить удары по террористам и их бандам, их финансовым спонсорам и идейным вдохновителям, где бы они ни находились. Это серьезная проблема, которая требует конкретизации. Согласно выводам Группы высокого уровня по вызовам, угрозам и переменам, ст. 51 Устава ООН – единственная норма, регламентирующая право на самооборону, не должна быть пересмотрена, однако необходимость рассмотрения различных спорных ситуаций, толкование условий самообороны крайне необходимо.

В решении Международного суда ООН по делу о военных и полувоенных действиях против Никарагуа 1986 г. отмечается, что ст. 51 далеко не полно рассматривает самооборону (например, отсутствует упоминание о требованиях необходимости и пропорциональности, прочно укоренившиеся в обычном международном праве).¹⁷

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

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

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

3. Ситуация, когда угроза носит, главным образом, внутренний характер, т.е. опасность угрожает самому населению того или иного государства.¹⁸

Упомянутая Группа высокого уровня в своем докладе на Генеральной Ассамблее ООН выдвинула следующие 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».¹⁹ 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».²⁰ И это единственно верный подход – существующее международное право не имеет правовых оснований для государств использовать вооруженную силу в порядке упреждения **без соответствующего решения Совета Безопасности ООН**. Совершенно неприемлема позиция многих западных исследователей по данному вопросу. Так, по мнению профессора Гарвардского университета М. Гленнона, в результате событий 11 сентября 2001 г. стали существовать две системы безопасности – де-факто, где государства свободны в выборе средств защиты своих интересов, и де-юре в соответствии с международным правом, при этом он утверждает, что режим применения силы в соответствии с уставом ООН рухнул.²¹ 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».²² 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».²³

В применении подобных контрмер и вообще во всей антитеррористической политике, в первую очередь в США, есть и еще одна сторона. Для правящих кругов США появление нового врага представляет собой удобное средство для подчинения многих стран мира своему влиянию и имеет во многом исключительно финансовый расчет. Бывший министр юстиции США Рамсей Кларк так оценил современную

американскую антитеррористическую политику: «Глобализация не имеет никакой другой мотивировки кроме прибыли. Сегодня в условиях падения экономических показателей в США война (по возможности крупномасштабная, но без больших людских потерь) становится все более необходимой для пошатнувшейся американской экономики. И для этого ничего лучше придумать нельзя, чем так называемая борьба с терроризмом».²⁴ 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 рассмотренных ниже 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 США.²⁵ И это исключительно эффективный способ противодействия. Вообще борьба против терроризма не должна быть исключительно или даже преимущественно делом военных.²⁶ 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».²⁷ К борьбе с терроризмом необходимо полноценно привлекать и бизнес-сообщество. 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.

ООН в борьбе с международным терроризмом

Как заявил Президент России В.В. Путин на Юбилейной сессии Генеральной ассамблеи ООН в Нью-Йорке 15 сентября 2005 г., «именно ООН и Совет Безопасности должны быть главным координирующим центром международного сотрудничества в борьбе с терроризмом».²⁸

Рассмотреть исчерпывающе все существующие правовые формы и средства борьбы с международным терроризмом (на региональном, национальном уровне) невозможно в рамках одного исследования, поэтому представляем анализ соответствующих механизмов на универсальном уровне. С международным терроризмом как ключевой угрозой международной безопасности современности возможно бороться только объединяя все усилия. Как уже было рассмотрено выше, борьба с международным терроризмом началась далеко не в XXI в. В 1934 г. Лига Наций сделала первый шаг, объ-

явив 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 дополнении 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 г. 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 борьбы²⁹. Глобальная антитеррористическая стратегия ООН была принята на очередной Генеральной Ассамблее ООН (A/RES/60/288). Значимо то, что основное 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 объектов³⁰.

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 нападения 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 дру-

гое 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 Монре-

альской конвенции (см. пункт 3 выше) 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 террористического 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 немаркирован-

ных 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 принимали шаги с тем, чтобы воспрепятствовать и противодействовать 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 г.), Судан (1996 г.) 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 состоит 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)³¹.

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. Среди таких главных проблем, 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 миропорядка.

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 рядах 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?

Источники (литература)

¹ *Лакер, У.* Истоки терроризма / У.Лакер // Современный терроризм. Анализ основных направлений. – Минск: Харвей, 2000. – С. 370-371.

² *Жданов, Н.В.* Исламская концепция миропорядка / Н.В. Жданов. – М.: Международные отношения, 2003. – С. 172.

³ *Шестаков, В.* Террор – мировая война / В.Шестаков. – М.: Олма-Пресс, 2003. – С. 127.

⁴ *Международный терроризм: борьба за геополитическое господство: монография / под. ред. А.В.Возженикова.* – М.: РАГС, 2005. – С. 87.

⁵ *Итоги стамбульского саммита: перспективы сотрудничества Россия–НАТО = The Results of the Istanbul Summit: prospects of cooperation between Russia and NATO.* Вып. 25 / Клуб «Открытый форум», Клуб «Международный диалог»

при поддержке информационного бюро НАТО при Посольстве Бельгии в РФ и «Дипломатического клуба» Дипломатич. акад. МИД РФ. – М., 2004. – С. 52. (На рус. и англ. яз.).

⁶ Жданов, Н.В. Исламская концепция миропорядка / Н.В.Жданов. – М.: Международные отношения, 2003. – С. 173.

⁷ Жданов, Н.В. Исламская концепция миропорядка / Н.В.Жданов. – М.: Международные отношения, 2003. – С. 83.

⁸ Там же. – С. 82.

⁹ Доклад Генерального секретаря «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии». – А/60/825. – 2006. – 27 апр.

¹⁰ Ляхов, Е.Г. Политика терроризма – политика насилия и агрессии / Е.Г.Ляхов. – М., 1987. – С. 31-37.

¹¹ Гуреева, Э.Г. Правовые вопросы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом: дис. ... канд. юр. наук / Э.Г.Гуреева. – М., 2004. – С. 26.

¹² УК РФ. – М., 1999. – Гл. 23, ст. 205. – С. 258.

¹³ Гуреева, Э.Г. Правовые вопросы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом: дис. ... канд. юр. наук / Э.Г.Гуреева. – М., 2004. – С. 38.

¹⁴ Резолюция СБ ООН № 1368 (12 сентября 2001).

¹⁵ Резолюция СБ ООН № 1373 (28 сентября 2001).

¹⁶ Примаков, Е.М. Международные отношения накануне XXI века: проблемы и перспективы / Е.М.Примаков // Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998) = Foreign policy and national security of contemporary Russia: хрестоматия: в 2 т. / Исследования; Моск. обществен. науч. фонд. – М.: Издат. центр науч. и учеб. прогр., 1999. – Т. 1, кн. 2. – С. 180-194.

¹⁷ Загайнов, Е.Т. Упреждающая самооборона в западной доктрине международного права / Е.Т.Загайнов // МЖМП. – 2006. – № 2 (62). – С. 29-45.

¹⁸ 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).

¹⁹ См. там же.

²⁰ См. там же.

²¹ *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.

²² Итоги стамбульского саммита: перспективы сотрудничества Россия–НАТО = The Results of the Istanbul Summit: prospects of cooperation between Russia and NATO. Вып. 25 / Клуб «Открытый форум», Клуб «Международный диалог» при поддержке информационного бюро НАТО при Посольстве Бельгии в РФ и «Дипломатического клуба» Дипломатич. акад. МИД РФ. – М., 2004. – С. 25. (На рус. и англ. яз.).

²³ Гуреева, Э.Г. Правовые вопросы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом: дис. ... канд. юр. наук / Э.Г.Гуреева. – М., 2004. – С. 89.

²⁴ Шестаков, В. Террор – мировая война / В.Шестаков. – М.: Олма-Пресс, 2003. – С. 233.

²⁵ 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).

²⁶ За и против: обсуждение вариантов обеспечения Евро-Атлантической безопасности. – Брюссель: НАТО, 2004. – С. 13.

²⁷ Организация Объединенных Наций и борьба с международным терроризмом: сб. док. – М.: Совет Федераций, 2006. – С. 7.

²⁸ Организация Объединенных Наций и борьба с международным терроризмом: сб. док. – М.: Совет Федераций, 2006. – С. 10.

²⁹ <http://www.un.org/russian/terrorism/framework.shtml>

³⁰ Глобальная контртеррористическая стратегия ООН. План действий (приложение к Резолюции ГА ООН (A/RES/60/288). http://www.un.org/russian/terrorism/trategy_actionplan.shtml

³¹ <http://www.un.org/russian/terrorism/securitycouncil.shtml>

ЭКЗАМЕНАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ ПО КУРСУ «ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»

1. Понятия национальной, коллективной (международной), государственной, общественной безопасности и их соотношение.

2. Основные стратегии обеспечения национальной и коллективной безопасности.

3. Система обеспечения национальной безопасности.

4. Принципы обеспечения национальной безопасности.

5. Идеология обеспечения национальных интересов России с учетом ее геостратегического положения.

6. Современные политико-правовые аспекты обеспечения национальной безопасности: Стратегия национальной безопасности РФ.

7. Современные угрозы национальной безопасности России.

8. Предпосылки создания единого органа, ответственного за обеспечение безопасности.

9. Система обеспечения универсальной (всеобъемлющей) безопасности под эгидой Совета Безопасности ООН.

10. Операции по поддержанию мира в рамках ООН, проблемы правового обеспечения.

11. Реализация главной ответственности СБ ООН за обеспечение безопасности в современных условиях.

12. Сотрудничество Совета Безопасности ООН с региональными организациями в сфере обеспечения безопасности.

13. Реформирование состава и процедур СБ ООН, основные обсуждаемые проекты.

14. Предпосылки интеграции и сотрудничества в сфере национальной безопасности на территории СНГ.

15. Современные угрозы национальной безопасности на территории СНГ и пути их предотвращения.

16. Правовой статус ОДКБ.

17. Сотрудничество государств в рамках ОДКБ, направления и их характеристика.

18. Сотрудничество по вопросам региональной безопасности в рамках ШОС.

19. Интересы национальной безопасности России в рамках ШОС.

20. Интересы национальной безопасности Китая в рамках ШОС.

21. Интересы стран Центральной Азии в рамках ШОС.

22. Современный политико-правовой статус ШОС.

23. Эволюция стратегий НАТО к евро-атлантической безопасности.

24. Расширение НАТО: форма интеграции Европы или американская экспансия.

25. Расширение НАТО в зоне ответственности СНГ.

26. Сотрудничество Россия – НАТО: проблемы и перспективы. Роль ОБСЕ в обеспечении региональной безопасности.

27. Международный терроризм в истории.

28. Основные причины зарождения терроризма, их оценка.

29. Вооруженное возмездие государств на акты международного терроризма – проблема правового обеспечения.

30. Характеристика внутригосударственных и международных мер направленных на противодействие международному терроризму.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Тема 1. Национальная безопасность в развитии политико-правовой системы ее обеспечения	7
Тема 2. Национальная безопасность России: политико-правовые концепции и доктрины	37
Тема 3. Международные (всеобъемлющие) механизмы обеспечения национальной безопасности.....	52
Тема 4. Евразийские региональные механизмы обеспечения национальной безопасности институциональная система.....	67
Тема 5. Евро-атлантические региональные механизмы обеспечения национальной безопасности.....	115
Тема 6. Международный терроризм как ключевая угроза безопасности в XXI веке	155
Экзаменационные вопросы по курсу «Основы теории национальной безопасности»	185

Андреев Максим Валентинович

**ОСНОВЫ ТЕОРИИ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Учебник

ISBN 978-5-93962-572-2



Подписано в печать 14.11.14. Формат 60x84 $\frac{1}{16}$.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура «Minion Pro». Усл. печ. л. 10,93.

Тираж 500 экз. Заказ 11-12/08-1



420108, г.Казань, ул. Портовая, 25а

Тел./факс: (843) 231-05-46, 231-08-71

E-mail: citlogos@mail.ru

www.logos-press.ru