

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

© 2008 г. Д. В. Гордиенко¹

В последние годы пристальное внимание отечественных и иностранных военно-научных кругов было уделено концепциям, стратегиям и доктринам обеспечения военной безопасности применительно к различным субъектам: государствам, международным союзам и организациям, общественным движениям и политическим партиям, социальным, национальным, территориальным и другим общностям, экономическим структурам.

При этом под *военной безопасностью* (*military safety*) часто понимается *“состояние внутренних и международных условий жизни, которые нейтрализуют или исключают возможность нанесения личности, обществу и государству, коалиции государств, всему мировому сообществу ущерба средствами вооруженного насилия”*².

Данное определение, на наш взгляд, отражает мировой опыт, анализ которого позволяет предположить, что применительно к перечисленным субъектам эффективность обеспечения военной безопасности обуславливается использованием всего комплекса имеющихся в распоряжении этих субъектов средств – как военных, так и невоенных.

В этой связи, под *невоенными средствами обеспечения военной безопасности* следует понимать совокупность международных, региональных, общественных и государственных невоенных институтов (организаций, структур, органов), приемов и способов их действий, правовых, дипломатических, религиозных, идеологических, социальных и этических норм, политических, правовых, административных, дисциплинарных, экономических, информационных и других мер и мероприятий, которые могут быть использованы и реализованы без использования военной силы и/или угрозы ее применения для нейтрализа-

ции или исключения возможности нанесения личности, обществу и государству, коалиции государств, всему мировому сообществу ущерба средствами вооруженного насилия.

Наличие большого арсенала имеющихся сегодня невоенных средств обеспечения военной безопасности позволяет выделить *политические средства*, применение которых представляется наиболее эффективным в настоящее время. В конкретной военно-политической обстановке они могут предупредить начало военного конфликта, устранить угрозы применения военной силы, прекратить военные действия конфликтующих сторон и создать предпосылки для политического разрешения противоречий между ними.

Политические средства обеспечения международной и региональной военной безопасности

Под *политическими средствами обеспечения международной и региональной военной безопасности* можно понимать совокупность приемов и способов действий глобальных объединений государств, международных и региональных организаций, а также правовых, дипломатических, религиозных и этических норм, политических мер и мероприятий, которые могут быть использованы и применены (приняты, выполнены) для *нейтрализации или исключения возможности нанесения одному или нескольким государствам, коалиции государств, всему мировому сообществу ущерба средствами вооруженного насилия*.

В этой связи *международным организациям* принадлежит ведущая роль в обеспечении международной и региональной военной безопасности, в формировании правовых, дипломатических, этических и религиозных норм, в принятии политических мер и реализации соответствующих мероприятий в интересах исключения использования военной силы для разрешения международных конфликтов и споров.

Так, например, Устав такого универсального объединения государства, как *Организация Объединенных Наций* (ООН), предусматривает, что “стороны, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира, должны прежде всего стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям, или иными мирными средствами по своему выбору”³. Тем самым Устав этой организации устанавливает правовые, дипломатические и этические нормы мирного разрешения международных конфликтов.

³ См.: ст. 33 гл. VI Устава ООН “Мирное разрешение споров”.

¹ Доктор военных наук, член-корреспондент Академии военных наук, академик Академии проблем безопасности, обороны и правопорядка.

² Военная энциклопедия. В 8-ми т. Т. 1. М., 1997. С. 397. Определения понятия “военная безопасность” приведены и в других изданиях. Например, в Словаре оперативно-стратегических терминов, используемом в Военной академии Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, военная безопасность определяется как “состояние гарантированной защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних военных угроз, обеспечиваемое применением *военной силы* или *угрозой ее применения*”.

Военная сила и угроза ее применения, как видно из определения, предстают здесь, к сожалению, единственными средствами обеспечения военной безопасности. Кроме того, жизненно важные интересы – это, как представляется, только часть широкого спектра объектов военной безопасности, причем субъективно выделяемая и динамично связанная с реализуемой политикой.

В том же Уставе предусмотрено и *принятие политических мер* против агрессора, если он, вопреки установленным нормам, продолжает создавать мировому сообществу или его части военную угрозу. К ним, в частности относятся: осуждение агрессора; осуществление посредничества в переговорах между конфликтующими сторонами; проведение международного арбитража или судебного разбирательства; полный или частичный разрыв дипломатических отношений и др.⁴

В этом случае, в соответствии с установленными процедурами может быть выполнен комплекс *политических мероприятий*, к числу которых относятся: принятие резолюций ООН или Совета Безопасности ООН; организация и проведение мирных переговоров; обращение в международный арбитраж или суд; подписание и ратификация договоров о перемирии или прекращении военных действий и т.п.

В данной связи следует также отметить, что таким *международным глобальным организациям* как Организация Исламская конференция, Движение неприсоединения, Русская Православная Церковь и Римско-католическая церковь, другим мировым религиозным объединениям также принадлежит ведущая роль в установлении норм, принятии мер и выполнении мероприятий по использованию невоенных средств обеспечения международной военной безопасности.

Международные региональные организации также занимают значительное место в обеспечении региональной военной безопасности невоенными средствами. Например, в Европейском регионе большим авторитетом пользуются такие организации, как Европейский Союз, Западноевропейский Союз, Совет Североатлантического сотрудничества (ССАС), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Североатлантический Союз (НАТО), Совет Европы. Перечисленные организации в значительной степени способствуют обеспечению военной безопасности в Европе. В этих организациях созданы право-

вые, дипломатические и этические *нормы* обеспечения военной безопасности и развиваются механизмы принятия *политических мер* и выполнения *политических мероприятий* в целях ограничения применения военной силы для обеспечения защищенности европейского региона от военных угроз.

К числу международных региональных организаций, деятельность которых способствует обеспечению военной безопасности в соответствующих регионах, можно отнести Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Лигу арабских государств (ЛАГ), Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии, Организацию Американских государств и др.

Правовые, дипломатические, религиозные и этические нормы, входящие в арсенал невоенных средств обеспечения военной безопасности отличаются своим многообразием и закреплены, как правило, в уставных и договорных документах международных организаций, а также в священных религиозных книгах для соответствующих конфессий и в обычаях народов и народностей.

Механизмы принятия *политических мер* и выполнения *мероприятий* в интересах обеспечения международной и региональной военной безопасности также определяются, как правило, в руководящих (уставных, договорных) документах различных политических органов международных организаций.

Важнейшее место в ряду возможных невоенных политических средств занимают *политико-дипломатические меры*, направляемые на: установление (расширение) дипломатических контактов (отношений) с государствами, взявшими на себя обязательство ограничивать вооружение и не допускать применения военной силы или, наоборот, на разрыв таких контактов с государствами, допустившими применение военного насилия. В этом ряду находится такая практика, как ратификация (денонсация) международных договоров об ограничении вооружения и численности вооруженных сил; проведение (осуществление посредничества при проведении) политических встреч, переговоров, совещаний, консультаций относительно возможности решения конфликтов невоенными средствами; принятие совместных политических резолюций, решений, подписание меморандумов, протестов, соглашений, договоров, пактов, ультиматумов по вопросам обеспечения международной и региональной военной безопасности с использованием политических средств и др.

Другими средствами могут стать *политико-правовые меры*, такие как: принятие ограничительных санкций, в том числе запретов, бойкотов, особых режимов в отношении нарушителей правовых, дипломатических или религиозных норм применения военной силы; учреждение международных судов и арбитражей; проведение судебного разбирательства в отношении государств, государственных, политических, общественных и религиозных лидеров по чьей вине были нарушены нормы обеспечения международной и региональной безопасности.

Таким образом, политические средства обеспечения международной и региональной военной безопасности занимают одно из центральных мест в арсенале невоенных средств нейтрализации или исключения возможности нанесения одному или нескольким государствам, коалиции государств, всему мировому сообществу ущерба средствами вооруженного насилия.

⁴ См.: гл. VI и VII Устава ООН. Совет Безопасности (UN Security Council) обязан "расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор" (ст. 34) и "рекомендовать надлежащую процедуру или методы урегулирования конфликта" (ст. 36), а также определять "существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии" и решать "какие меры следует предпринять ... для поддержания или восстановления международного мира и безопасности".

Хотя Совет Безопасности ООН является политическим органом, существует точка зрения, что решения СБ являются, с одной стороны, исполнительными распоряжениями (т.е. актами *правоприменительного* свойства), а с другой – *нормообразующими* актами. В качестве примеров такой квазизаконотворческой деятельности СБ можно указать на утверждение им уставов международных трибуналов *ad hoc*, а также на созданный СБ прецедент квалификации грубых массовых нарушений прав человека, тяжких нарушений международного гуманитарного права в качестве угрозы международному миру и безопасности. Такие функции СБ, как известно, Уставом ООН не определены и являются в определенной степени новеллой по сравнению с положениями Гл. VII (см., например: *Шатуновский-Бюрно С.В.* Совет Безопасности ООН и современный мир // *Право и политика.* 2000. № 12. С. 98–105). В этой связи, как представляется, есть все основания говорить о принятии и реализации СБ ООН *политико-правовых мер* по обеспечению международной военной безопасности.

Политические средства обеспечения военной безопасности личности, общества и государства

Под *политическими средствами обеспечения военной безопасности личности, общества и государства* можно понимать совокупность международных, региональных, общественных и государственных невоенных организаций, структур и органов, приемов и способов их действий, правовых, дипломатических, религиозных, идеологических, социальных и этических норм, политических, правовых, административных и дисциплинарных мер и мероприятий, которые могут быть использованы и/или применены (приняты, выполнены) для нейтрализации или исключения возможности нанесения ущерба средствами вооруженного насилия.

Международным организациям принадлежит значительная роль в обеспечении военной безопасности, в формировании правовых, дипломатических и этических норм, в принятии политических мер и реализации соответствующих мероприятий для нейтрализации (локализации) военных угроз перечисленным субъектам безопасности.

Так, например, Женевские конвенции и дополнительные протоколы к ним, принятые по инициативе и при непосредственном участии Международного комитета Красного Креста (МККК) предусматривают введение *норм гуманитарного права*, ограничивающих применение военных средств и методов для разрешения военных конфликтов, исключающих использование отдельных видов оружия при ведении военных действий, а также регламентирующих применение военной силы против отдельных категорий людей и общества в целом⁵. Тем самым Женевские конвенции и дополнительные протоколы к ним *устанавливают* правовые, дипломатические и этические *нормы* применения оружия, использования военных методов против личности, общества и государства.

В тех же Конвенциях и дополнительных протоколах к ним предусмотрено и *принятие политико-правовых, административных и дисциплинарных мер* против нарушителей подписанных договоренностей. Такие меры (санкции) применяются, если нарушители, вопреки установленным нормам, продолжают создавать угрозу применения военной силы, насильственных действий, средств и методов вооруженной борьбы. К ним, в частности, относятся меры уголовной, административной или дисциплинарной ответственности лиц, “совершивших или приказавших совершить те или иные серьезные нарушения”, розыск обвиняемых в нарушениях и др.⁶

В этом случае, в соответствии с установленными процедурами может быть выполнен комплекс *поли-*

тико-правовых мероприятий, к числу которых относятся: обращение в международный трибунал; выдача нарушителя (обвиняемого) по требованию другого государства, если его не судили за предполагаемые преступления в его стране и т.п.

Здесь также следует отметить, что международное сообщество закрепило нормативную базу ограничения (запрещения) применения военных средств против личности, общества и государства еще в ряде основных договоров⁷, действие которых до настоящего времени определяет предпочтительность использования политических средств для обеспечения военной безопасности личности, общества и государства.

Государство также играет столь же важную роль в обеспечении военной безопасности личности и общества, как и *общество* в обеспечении военной безопасности личности и государства⁸.

Органы государственной власти, другие государственные органы, организации и структуры, общественные организации и общество в целом принимают активное участие в формировании *политико-правовых, социальных, этических норм* (а в ряде случаев — *норм идеологического и религиозного характера*), ограничивающих или исключающих применение военной силы. Они также обеспечивают (санкционируют) принятие различных мер, в частности политических, и реализуют выполнение мероприятий в интересах исключения использования военной силы для нейтрализации (локализации) военных угроз, соответствующих субъектам военной безопасности. Например, еще в древнейшие времена сформировались *политико-правовые и политико-дипломатические нормы*, которые запрещали начинать войну, применять военные средства без законной причины (*justa causa*) и обуславливали начало военных действий только с целью защиты или восстановления справедливости и только после собрания священников (*fetiales*).

Работы мыслителей и ученых эпохи XVII–XVIII вв. (например, Г. Гроция, Ж.Ж. Руссо⁹) в значительной мере способствовали закреплению политико-правовых норм предпочтительного применения невоенных средств и ограничения (исключения) военной силы для обеспечения военной безопасности личности, общества и государства. Эти нормы впервые нашли свое во-

⁵ См.: Дополнительный протокол I “Защита гражданских лиц и гражданского населения во время войны”. Ч. IV. Ст. 35, 48–55 // Основные положения Женевских конвенций и дополнительных протоколов к ним. М., 1994.

⁶ См.: Конвенция (I) “Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях” (ст. 49–50); Конвенция (II) “Об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море” (ст. 50–51); Конвенция (III) “Об обращении с военнопленными” (ст. 129–130); Конвенция (IV) “О защите гражданского населения во время войны”. Женева, 1948. 12 августа (ст. 146–147) и Дополнительный протокол I “Защита гражданских лиц и гражданского населения во время войны”. Женева, 1977. 8 июня (ст. 11–85).

⁷ К ним, в частности, можно отнести Декларацию “Об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль”. СПб., 29 ноября – 11 декабря 1868 г.; Парижскую декларацию “О морской войне”. Париж, 1856; Декларацию “О неупотреблении легко разворачивающихся и сплюсчивающихся пуль (пуль “дум-дум”)”. Гаага, 29 июля 1899 г.; Конвенцию (IV) “О законах и обычаях сухопутной войны с прилагаемым Положением о законах и обычаях сухопутной войны”. Гаага, 18 октября 1907 г.; Протокол “О запрещении применения на войне удушающих ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств”. Женева, 17 июня 1925 г. и др.

⁸ Очевидно, что здесь также уместно упомянуть и значение *личности* в обеспечении военной безопасности общества и государства. Тем не менее объем статьи не дает возможности рассмотреть эту проблему в полном объеме.

⁹ Гроций Гуго – голландский юрист, историк, дипломат и политик (1583–1645). См., в частности: Гроций Г. О праве войны и мира. В 3-х кн. М., 1956; Руссо Ж.-Ж. – французский философ (1712–1778). См., в частности: Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. М., 1989.

площение, в частности, в Конституции Франции (после Французской революции 1789 г.), где было объявлено, что *“каждый человек обладает неотъемлемыми, священными правами”*, а также в Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. и Декретах французского Конвента от 25 мая и 2 августа 1793 г.

Первая же попытка кодификации политико-правовых норм ограничения и в ряде случаев исключения применения военных средств и методов во *внутреннем* вооруженном конфликте была предпринята в США во время военных действий в ходе гражданской войны 1860–1865 гг.¹⁰

Таким образом, органы государственной власти, другие государственные политические институты (органы и структуры), общественные политические и другие организации и движения, ученые, мыслители и политические деятели являлись и являются до настоящего времени источниками правовых, дипломатических, а также религиозных, идеологических, социальных и этических *норм* использования невоенных средств при обеспечении военной безопасности.

Правовые, дипломатические, религиозные, идеологические, социальные и этические нормы, входящие в арсенал невоенных средств обеспечения военной безопасности личности, общества и государства отличаются своим многообразием и закреплены, как правило, в конституциях и законах государства, доктринальных, концептуальных и руководящих документах государственных органов, уставных, программных и договорных документах общественных политических организаций (движений), в священных религиозных книгах для соответствующих конфессий, трудах мыслителей и ученых, традициях и обычаях народов и народностей и пр.

Например, в большинстве стран законами и постановлениями правительства регулируется владение и применение оружия. В России действует Федеральный закон “Об оружии” 1997 г. Кроме того, принято Постановление Правительства “О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации” от 21 июля 1998 г. и др. Нормы же уголовного права регулируют незаконное применение всех видов оружия против личности, общества и государства.

Механизмы принятия **политических мер** и выполнения **мероприятий** в интересах обеспечения военной безопасности личности, общества и государства определяются, как правило, в руководящих (доктринальных, концептуальных, уставных, договорных) документах различных государственных и общественных политических органов.

¹⁰ Ф. Либер подготовил инструкции для воинских соединений северных штатов, вошедшие первый свод правил в виде “Инструкций для поведения действующих армий Соединенных Штатов”, которые получили одобрение президента А. Линкольна и были промульжированы ординасом № 100 в 1863 г.

Важнейшее место в ряду возможных невоенных политических мер, направленных прежде всего на локализацию (устранение, нейтрализацию) *внешних* военных угроз личности, обществу и государству занимают *политико-дипломатические меры*. К ним относятся меры, направляемые на: установление либо разрыв дипломатических контактов с иностранными государствами и международными организациями; проведение встреч, переговоров, совещаний, консультаций с государственными и политическими лидерами; принятие совместных политических резолюций, решений, подписание меморандумов, протестов, соглашений, договоров, пактов, ультиматумов и др.

Другими невоенными мерами могут стать: *политико-правовые* меры, такие как введение чрезвычайного или военного положения на всей территории страны либо ее части в случае угрозы применения военной силы незаконными вооруженными формированиями; принятие политических ограничительных санкций в случае использования оружия и применения военной силы, в том числе запретов, бойкотов, особых режимов; проведение судебного разбирательства или международного арбитража в отношении физических лиц, организаций и государств, допустивших использование военной силы, применение оружия; публичное порицание нарушителей норм применения оружия и т.п.

Таким образом, политическим средствам обеспечения военной безопасности личности, общества и государства (*совокупности международных, региональных, общественных и государственных невоенных организаций, структур и органов, а также приемам и способам их действий, правовым, дипломатическим, религиозным, идеологическим, социальным и этическим нормам, политическим, правовым, административным и дисциплинарным мерам и мероприятиям*) принадлежит значительное место в процессе нейтрализации или исключения возможности нанесения ущерба средствами вооруженного насилия перечисленным выше субъектам военной безопасности.

Использование военной силы порой является не самым лучшим способом обеспечения военной безопасности. “Обращение к оружию” часто называется крайней мерой, “последним доводом”, к которому прибегают, когда использование других средств исчерпало себя. Вот почему в современных условиях чрезвычайно большое значение приобретают *невоенные средства* обеспечения военной безопасности.

Среди них достойное место занимают политические средства. Их использование позволяет не только “бескровно” обеспечивать глобальную и региональную военную безопасность, но и предотвращать и сдерживать военные конфликты, а в случае их возникновения – локализовывать и добиваться прекращения и тем самым обеспечивать военную безопасность общества, личности и государства.