



Негосударственные угрозы международной безопасности

А.А.Варфоломеев

Нижегородский государственный университет им. Н.И.Лобачевского —
Национальный исследовательский университет

Право
и безопасность

Ключевые слова: международный мир и безопасность, негосударственные угрозы, ООН, односторонние подходы

Адрес для корреспонденции: varfanton@yandex.ru

Исследователи международной безопасности вслед за практиками констатируют: мы переживаем период разгосударствления данной области общественных отношений. Террористические организации, наркокартели, пиратские группировки и иные транснациональные преступные объединения, не являясь легальными субъектами мировых политических процессов, оказывают всё возрастающее влияние на систему международной безопасности. Вынуждены признать, что влияние, зачастую, они оказывают большее, чем некоторые государства.

Новые вызовы и угрозы, создаваемые негосударственными субъектами, вполне оправданно стали центральным объектом научного анализа, экспертизы и внимания со стороны общественности. Как следствие, наблюдается «растиражированность» данной темы, а также определений, с ней связанных.

При этом необходимо указать, что размытость понятий, лежащих в основе практической деятельности ведущих государств и влиятельных международных организаций в сфере безопасности, — это серьёзное препятствие на пути объективного внешнеполитического анализа и прогнозирования. Это также удобная лазейка для оправдания некоторыми игроками своих специфических односторонних действий на международной арене или даже на территории других государств.

Если применять понятие «негосударственных угроз» в его широком значении, часто возникает та же проблема чересчур широкой сферы охвата, что и в отношении «глобальных», «новых», «мягких» и иных видовых определений угроз. Это является

следствием семантического подхода, который не может и не должен быть исчерпывающим в отношении политических терминов, тем более с претензией на официальное использование. Примитивно семантический, т.е. сугубо толковательный подход вообще недопустим, когда речь идёт о юридически значимых понятиях.

Действительно, если следовать семантической логике, то негосударственные угрозы — это любые угрозы, непосредственным источником которых являются не государства.

Учитывая изложенные выше соображения касательно размытия категорий, имеющих практическое использование, мы считаем целесообразным сузить понятие угроз международному миру и безопасности.

Мы убеждены, что в политико-правовом смысле к негосударственным угрозам не могут и не должны относиться угрозы, которые происходят извне социальной системы. Наш тезис заключается в том, что *только деяния, связанные с человеческой волей (естественно, деликтной), могут расцениваться в качестве негосударственных угроз международному миру и безопасности*. Подобный подход, с нашей точки зрения, оправдан и теоретически и практически. Что касается *теоретической* части, мы хотели бы затронуть ряд философ-

ВАРФОЛОМЕЕВ Антон Александрович

Кандидат политических наук. В 2004-2008 гг. состоял на дипломатической службе в центральном аппарате МИД России. В качестве эксперта российских межведомственных делегаций принимал участие в работе антитеррористических органов Совета Европы и «Группы восьми». Доцент факультета международных отношений Нижегородского государственного университета им. Н.И.Лобачевского — Национального исследовательского университета.

ских оценок и некоторые правовые аспекты, связанные с использованием понятия «негосударственные угрозы для международного мира и безопасности». В *практическом* плане целесообразным представляется изучить возможность использования некоторыми государствами расширенного понимания негосударственных угроз для международного мира и безопасности в собственных интересах.



Право является действительным регулятором только для социальных отношений и систем. Очевидно, что сами юридические нормы, в том числе нормы международного права, не могут влиять, например, на природные явления, даже если таковые, в свою очередь, воздействуют на человека и человеческое сообщество. Поэтому с позиций Устава ООН, который и вводит понятие международного мира и безопасности, ни природные эпидемии, ни фантазмагорические угрозы из Космоса не могут быть квалифицированы как угрозы безопасности в их узком — имеющем юридические последствия — значении. В этом плане не могут быть объявлены угрозами для международного мира и безопасности и стихийные бедствия, даже если их разрушительный потенциал способен нанести урон десяткам государств одновременно.

Конечно, существует концепция ноосферы, разработанная академиком Вернадским. Она сводит воедино систему человеческого сообщества с природной системой, в которой мы обитаем и на которую оказываем воздействие*. Но это больше общенаучный, философский подход, отличающийся высочайшей степенью обобщения. Он не может применяться в отношении каждой частности, поскольку речь идёт о разных уровнях рассмотрения миросистемы. Точно так же законы макромира, например ньютоновской механики, неприменимы к микромиру — материи и энергии на уровне атома. Разделение уровней походов к анализу не просто гарантирует более выверенный на-

учный результат, но и помогает «очистить» концептуальные наработки от излишней конъюнктуры. Выше мы уже упоминали, что определённые государства мастерски овладели «искусством» использования в своих узкополитических интересах «научных» разработок и «экспертных» заключений. Например, путём выдвижения на первый план теорий, которые могут при умелой обработке общественного мнения служить обоснованию сомнительных целей**.

В качестве примера рассмотрим весьма дискуссионный вопрос о распространении опаснейших инфекций.

В начале XXI в. у всех на слуху оказался целый ряд достаточно экзотических заболеваний: сибирская язва, атипичная пневмония, птичий грипп. Эти инфекции последовательно сменяли друг друга как предмет всеобщей озабоченности и даже объявлялись угрозами мирового значения, в том числе официально отдельными государствами и международными организациями.

Почти за 100 лет до этого — в начале XX в. гораздо более оправданным образом у всех на слуху была проблема гриппа человека. В 1919 г. от пандемии «испанки» погибло около 100 млн человек — гораздо больше, чем за всё время Первой мировой войны [2, П. 19]. Но было ли тогда это поводом, чтобы объявить пандемию гриппа угрозой международному миру и безопасности? И имелся ли повод, чтобы квалифицировать таким же образом распространение атипичной пневмонии или «птичьего гриппа» в наше время? Что является достаточным критерием для официального придания или непридания той или иной угрозы официального статуса? Можно однозначно утверждать, что не число погибших. Ведь, следуя подобной логике, нужно признавать в качестве такой угрозы дорожно-транспортные происшествия, от которых ежегодно по всему миру гибнет людей больше, чем в общей сложности в вооружённых конфликтах и от рук преступников всех мастей. Элементарное выполнение правил дорожного движения может значительно снизить количество дорожно-транспортных происшествий, точно так же, как соблюдение гигиенических и профилактических требований является пассивным, но самым эффективным способом предотвращения разгула инфекционных заболеваний. Другое дело, когда уровень опасности зависит, в первую очередь, не от нашей позиции по выполнению тех или иных правил социального общежития, а от активных действий какого-либо субъек-

* Развитие данных идей принято на вооружение в достижениях IV научной революции и идущих в этом русле концепций «безопасности человека», «личностной безопасности».

** Классический пример в этом плане — концепция «гуманитарной интервенции», которая была использована для обоснования вторжения стран НАТО в Югославию. Её философской основой и стала концепция «личностной безопасности», абсолютизирующая значение безопасности отдельно взятого человека или конкретной группы — временами в ущерб безопасности всего общества и государства. Среди иных разработок, более близких к теме нашего исследования, отметим концепт «государств-изгоев» и «государств-спонсоров международного терроризма», а также обоснование так называемой «войны с терроризмом» [1].

та, умышленно подвергающего опасности здоровье и жизнь других людей, осознанно бросающего вызов обществу и государству.

Безусловно, угроза международному миру и безопасности может быть связана и с естественными явлениями окружающего мира. Но единственное, что в таких случаях может выступать в качестве связующего звена мира социального и мира натурального (природного), — это человек, его цели и намерения, действия или бездействия, соорганизованность с другими людьми, отношение к закону и нормам морали.

В докладе «Группы мудрецов»*, озаглавленном «Более безопасный мир: наша общая ответственность», содержатся два гипотетических сценария распространения инфекционных заболеваний, которые, по мнению авторов, в той или иной степени могут представлять угрозу международно-го значения. Приведём оба, чтобы в дальнейшем представить наше видение принципиального значения роли субъекта для создания угрозы международному миру и безопасности и фактора субъекта для квалификации ситуаций в качестве такой угрозы:

1. Безопасность даже самого богатого государства точно так же может зависеть от способности самого бедного государства сдерживать распространение появившейся болезни. Поскольку продолжительность международных перелетов короче инкубационного периода многих инфекционных болезней, любой из 700 млн пассажиров международных авиакомпаний, которые перевозятся каждый год, может стать неумышленным переносчиком болезни по всему миру.

2. Быстрое развитие биотехнологий и научные достижения в этой области открывают перспективы профилактики и лечения многих болезней, но в то же время они создают возможности разработки новых смертоносных вирусов. Впечатляющие достижения в области рекомбинирования ДНК и прямого вмешательства в генетический код открывают перспективы создания «сконструированных вирусов», которые могут быть разработаны для возрождения искорененных болезней и для того, чтобы иметь вирусы, которые в состоянии противостоять существующим вакцинам, антибиотикам и другим средствам лечения. Существует несчетное число ферментационных, медицинских и научно-исследовательских объектов, которые имеют оборудование для производства биологических агентов. Между тем уже в нескольких лабораториях, созданных террористами, был обнаружен один из

биологических токсинов — рицин. В отличие от сибирской язвы, которую можно вылечить антибиотиками, от рицина нет противоядия, а смертельная доза для человека меньше булавочной головки. Применение материалов такого рода для умышленного распространения инфекционного заболевания может погубить столько же людей, сколько ядерный взрыв, или даже больше. Согласно одному из наихудших сценариев, нападение с применением всего лишь одного грамма рецептуры натуральной оспы, закачанной в боеприпас, может привести к гибели от 100 000 до 1 млн человек» [2, П. 115].

По нашему убеждению, принципиальное сущностное различие между естественным заражением оспой от другого больного (в том числе на борту международного авиалайнера) и биологической атакой с использованием вирусов-возбудителей этой болезни заключается не в чём ином, как в роли субъекта — человека или группы лиц.

Если события будут развиваться по второму, «одному из наихудших сценариев», описанному «мудрецами», такая ситуация вполне может стать предметом рассмотрения со стороны Совета Безопасности ООН. Случай совершения тем ими иным негосударственным субъектом крупномасштабного нападения с использованием химических или биологических компонентов может быть обоснованно квалифицирован в качестве угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии по смыслу гл. VII Устава ООН со всеми вытекающими последствиями. Но очевидно, что подобная квалификация недопустима, когда речь идёт о естественном — без наличия преступных намерений с чьей-либо стороны — распространении заболеваний, будь то оспа, птичий грипп или опоясывающий лишай, какие бы масштабы и последствия оно ни приобретало. В равной степени нельзя вести юридический дискурс об угрозах для мира и безопасности в тех случаях, когда то или иное правительство объективно неспособно сдерживать распространения пусть даже опаснейших заболеваний (первый сценарий «мудрецов»). Для выхода из подобных сложных ситуаций и существует международная взаимопомощь.

* На 58 сессии Генассамблеи было озвучено решение Генсекретаря ООН Кофи Аннана о создании *Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам* — так называемой «Группы мудрецов». Её задачей стало изучение основных угроз и вызовов в мире в такой широкой области, как мир и безопасность, включая экономические и социальные вопросы, в той мере, в какой они касаются мира и безопасности, а также вынесение рекомендаций относительно элементов коллективных мер реагирования. В числе 16 выдающихся деятелей мирового масштаба в работе группы участвовал академик Е.М.Примаков.

При этом мы не берём в расчёт ситуации преступного попустительства, когда неспособность решить проблему и/или бездействие являются осознанными и преднамеренными.

Аналогичным образом наркотики или оружие — пусть даже массового уничтожения (ОМУ) не могут сами по себе расцениваться в качестве угрозы какому-либо уровню безо-

Признание авторитетными лицами или, тем более, государствами ситуации в качестве угрозы миру и отсутствие реакции на это со стороны ООН подрывает в общественном мнении авторитет Всемирной организации

пасности. Угрозой может быть, в частности, их незаконный оборот или противоправное использование. В конечном счёте, только преступные воля и деяния какого-либо субъекта в отношении этих опасных веществ и предметов могут стать угрозой. Вспомним одиозный, но не лишённый зерна здравого смысла лозунг американских оружейников: «Не оружие убивает людей — люди убивают людей!».

Таким образом, одна из основополагающих характеристик, с которой связано понятие угроз, — это намерение, причём преступное. Угрожать можно лишь преднамеренно и осознанно, поскольку это *a priori* действие от активной позиции.

В общей теории уголовного права отношение субъекта к совершаемому им деянию описывается через субъективную сторону такого деяния. Субъективная сторона преступления как элемент состава преступления — это психическое отношение виновного к совершаемому им общественно опасному деянию, предусмотренному уголовным законом в качестве преступления. Субъективная сторона преступления характеризуется виной лица, совершившего преступление (которая может быть умышленной или неосторожной). К субъективной стороне относятся также мотив и цель преступления.

Всё вышеперечисленное — принципиальные факторы, когда мы рассуждаем о понимании, определении и квалификации негосударственных угроз для международного мира и безопасности. При установлении последних мы обязаны учитывать намерения, цели и мотивы негосударственных субъектов и других элементов.

Обращая внимание на субъективную сторону угроз безопасности, считаем не-

обходимым дополнить сюжет замечанием общего характера. В действительности, разумно подвергать анализу лишь преднамеренную угрозу международному миру и безопасности, иначе теряется всякий смысл предотвращать её и противодействовать ей в принципе. Если отсутствует намерение, то это спонтанность, случайность, против которой бессмысленно выстраивать механизмы заблаговременного предотвращения, сотрудничества по противодействию и т.п. В таком случае система международной безопасности доводится до крайности самоорганизации — абсурда шаровой молнии: угрозы, как и она, неизвестно откуда появляются, неизвестно по каким законам существуют и неизвестно куда исчезают. И, таким образом, вне нашей воли как-либо повлиять на них. Подобные фаталистические установки не способны стать адекватной мировоззренческой и теоретической базой ни для исследования новых угроз безопасности, ни, тем более, для противодействия им на практике.

В то же время адекватные синергетические подходы и достижения постнеклассической науки вообще дают хороший настрой на то, что мы являемся не просто наблюдателями, а деятельными созидателями окружающего нас мира. Следовательно, и угрозы безопасности зависят от нашей позиции, отношения к ним и, в конечном счёте, наших действий по их устранению.

■ ■ ■

Мы обращали внимание на расхожесть понятий «безопасность» и «угрозы», указывали на непрекращающиеся попытки создания на их расширительном толковании конъюнктурных концептов с продвижением отдельными странами собственных военно-политических и экономических интересов. Воду на мельницу таким безответственным подходам льют случаи повседневного использования политических и, тем более, юридических терминов вне их истинного понимания и назначения. Возьмём для примера частный случай в этом ряду.

В одном из своих выступлений директор-распорядитель Мировой продовольственной программы Дж.Моррис объявил голод угрозой миру и безопасности [3]. Хотя выступление г-на Морриса было посвящено положению в Африке, он подчеркнул, что голод на «чёрном континенте» угрожает миру и безопасности на планете в целом. В первом приближении такая констатация представляется труднооспоримой, особенно в свете многочисленных наработок, посвящённых

взаимозависимости и взаимообусловленности мировых процессов. Однозначно, ситуация, когда на планете систематически недоедают 852 млн человек, катастрофична, и всё мировое сообщество несёт ответственность за такое чудовищное положение вещей. Однако не стоит забывать, что объявление ситуации угрозой миру и безопасности (на что, согласно Уставу ООН, имеет право только её Совет Безопасности) означает возможные действия в соответствии с гл. VII Устава. То есть в том числе «такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для восстановления международного мира и безопасности» (ст. 42). В таком ракурсе приведённое заявление изрядно теряет в безобидности и безапелляционности. Безусловно, мы далеки от усмотрения «злого» умысла конкретно в тезисах г-на Морриса и во всех аналогичных случаях без исключения. Однако в конкретных обстоятельствах преднамеренность может иметь место (как то было, например, с громкими политическими заявлениями и «экспертными заключениями» об угрозе разработки ОМУ Саддамом Хусейном и его связях с «Аль-Каидой»; или как то было с уже упоминавшимся представлением в качестве угрозы миру и безопасности «гуманитарной катастрофы» в Косове).

Искусственно спровоцированное интеллектуальное брожение по «околобезопасным» сюжетам с размыванием, казалось бы, устоявшихся доктринальных установок права международной безопасности имеет ещё одно измерение.

В своё время академик Примаков высказал примечательное соображение по поводу эффективности ООН и, в частности, её Совета Безопасности. По мнению авторитетного эксперта, Совбез должен сосредоточиться на конкретных конфликтных ситуациях, как это и положено по Уставу ООН. Для этого Совбезу следовало бы освободиться от участия в дебатах по вопросам, относящимся к ведению Генеральной Ассамблеи («генерические дебаты»), т.е. связанным с проблемами женщин, детей, СПИДа, защиты персонала ООН и пр. [4]. Полагаем, что и вопросы новых вызовов целесообразно разбирать в предельно конкретном ключе — отбирая лишь действительные угрозы международной безопасности, описывая каждую ситуацию в юридически значимых категориях, обладающих вполне определённым смысловым наполнением (здесь «на полях» может быть задан интереснейший вопрос: а всем ли странам выгодно восстановление

эффективности Совбеза ООН и избавление его от необходимости «утопать» в рутинном рассмотрении вопросов, «смоделированных» чьей-то умелой рукой?).

Таким образом, опасность, создаваемая неуместным употреблением ключевых категорий в сфере безопасности — в частности, понятия негосударственных угроз для международного мира и безопасности, — двойственна. С одной стороны — конъюнктурное оперирование ключевыми терминами может использоваться государствами или их объединениями для обоснования односторонних действий, «продавливания» своей позиции. С другой стороны, признание авторитетными лицами или, тем более, государствами ситуации в качестве угрозы миру и отсутствие реакции на это со стороны ООН подрывает в общественном мнении авторитет Всемирной организации. Логика в этом случае достаточно проста: если есть угроза (а её отсутствие официально не опровергается), но соответствующие инструменты ООН не задействуются, — следовательно, эти инструменты неэффективны. Неслучайно уже длительное время циркулируют соображения об устаревании механизмов ООН и необходимости найти им альтернативные модели. При этом мало внимания уделяется факту реальности угрозы либо её конструирования в чьих-то политических целях. А это в каждом конкретном случае представляется принципиальным.

1. Варфоломеев А.А. Концепция «войны с терроризмом»: проблемы правовой квалификации и политической конъюнктуры // Военная мысль. №1. 2012. С. 3-12.
2. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. Документ ООН A/59/565.
3. Новости радио ООН за 30.06.2005 // www.un.org/russian/av/radio/2005/jun/05063000.htm.
4. Примаков Е.М. ООН: вызовы времени // Россия в глобальной политике. № 5, сентябрь-октябрь 2004.

Non-state threats to international security

A.A. Varfolomeev, PhD in Politics, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod

The article analyses the significance of the non-state threats to international peace and security, as well as the operation of this important political-legal notion. Acknowledges the attempts to «erosion» of the most important terminological units in the sphere of security for the promotion of unilateral approaches to the solution of the most acute international problems. Specifies the opportunity to actually construct such problems in the interests of the individual countries of their opportunistic interests.

Key Words: *international peace and security, non-state threats, the United Nations, unilateral approaches*

Corresponding address: varfanton@yandex.ru