
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ РАСШИРЕНИЯ НЕВОЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАТО

О.К. Петрович-Белкин

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10/1, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена рассмотрению концептуальной основы появления и последующего расширения невоенных аспектов деятельности НАТО после окончания «холодной войны». Проводится сравнительный анализ трех Стратегических концепций Североатлантического альянса 1991, 1999 и 2010 годов.

Ключевые слова: НАТО, Стратегическая концепция, невоенная деятельность, внешняя политика.

Одной из важнейших основ политического сотрудничества в рамках НАТО являются Стратегические концепции Альянса 1991, 1999 и 2010 годов. Бесспорно, именно эти документы наиболее ярко свидетельствуют об активизации процесса невоенного и, в частности, политического сотрудничества в рамках Альянса. Возрастание роли невоенных аспектов деятельности НАТО можно очень четко проследить при сравнении этих трех концепций. Например, согласно Стратегической концепции 1991 года, основными источниками угроз на тот момент назывались в первую очередь неопределенность и риски, непосредственно способные повлечь за собой возникновение кризисных ситуаций различного рода, напрямую затрагивающих интересы Альянса. Также в качестве угроз были названы наличие ядерных сил за пределами зоны ответственности НАТО; распространение ОМП, а также средств его доставки и технологий двойного назначения; и, конечно же, международный терроризм и нарушение потоков жизненно важных для государств — членов НАТО ресурсов. В 1999 году к вышеперечисленным вызовам добавились также такие источники угроз, как резкое, неконтролируемое обострение внутриполитической обстановки в государствах вследствие провала социально-экономических реформ, а также дезинтеграция отдельных стран, массовые нарушения прав человека, сбой в функционировании телекоммуникационно-информационных систем и неконтролируемая миграция населения. Таким образом, это и были те самые области, непосредственное решение проблем в которых требует расширения и активизации невоенных направлений деятельности НАТО [10. С. 23].

В 1991 г., после окончания «холодной войны», для НАТО началась новая эпоха. Основной глобальный геополитический конкурент, каким когда-то была Организация Варшавского Договора, прекратил свое существование, а бывшие государства — противники Альянса стали партнерами НАТО и в некоторых случаях — даже членами блока [11. С. 116]. В течение первого десятилетия непосредственно после окончания «холодной войны», как уже было сказано выше, НАТО выпус-

тила две несекретные Стратегические концепции, в которых предлагался более широкий, чем раньше, подход к безопасности:

— Стратегическая концепция Североатлантического союза 1991 г.;

— Стратегическая концепция Североатлантического союза 1999 г.

Обе Стратегические концепции сопровождалась секретными военными документами: ВК «400» и ВК «400/2» соответственно [9. С. 180—181].

Тем не менее эволюция в стратегии НАТО и изменение характера деятельности организации начались фактически еще до формального роспуска ОВД и распада Советского Союза. Основной причиной этому было осознание, что прекращение «холодной войны» и глобального противостояния повлечет за собой коренное изменение баланса сил как на европейском континенте, так и во всех международных отношениях на глобальном уровне. Вследствие этого именно кардинальное изменение геополитической ситуации в мире дали импульс к разработке и принятию новой стратегии Альянса, известной как «Новая стратегическая концепция НАТО» (Рим, ноябрь 1991 г.) [10. С. 49].

В 1991 г. главы государств и правительств стран — членов НАТО пришли к единодушному согласию, что с окончанием глобального противостояния и «холодной войны» угроза непосредственного нападения на Европу фактически исчезла и новые вызовы заключаются отныне в «нестабильности, имеющей возможность возникнуть в результате политических и социально-экономических проблем, включая в том числе этническую вражду, а также различного рода территориальные споры, существующие в настоящий момент во многих странах как Центральной, так и Восточной Европы» [10. С. 54].

Именно эти существенные перемены в подходах к обеспечению безопасности и были закреплены в новой Стратегической концепции Североатлантического Альянса, опубликованной в ноябре 1991 года. В ней был принят широкий подход к безопасности, сочетающий в себе три подкрепляющих друг друга элемента: диалог, сотрудничество и поддержание потенциала коллективной обороны. Хотя аспект обороны оставался жизненно важным, появились несравненно большие, чем прежде, возможности достижения целей Североатлантического союза политическими средствами. Диалог и сотрудничество стали существенными элементами подхода, необходимого для преодоления разнообразных проблем, с которыми сталкивается Североатлантический союз. С окончанием «холодной войны» такой подход стал включать меры по уменьшению опасности преднамеренного или непреднамеренного возникновения конфликта и совершенствования регулирования кризисов, влияющих на безопасность союзников; шаги, направленные на увеличение взаимопонимания и укрепление доверия между всеми европейскими государствами; новые инициативы по расширению возможностей подлинного партнерства в решении общих проблем безопасности [2. С. 168—170].

Стратегическая концепция 1991 г. в корне отличалась от предшествовавших стратегических документов. Во-первых, она не была нацелена на конфронтацию и была выпущена для всеобщего ознакомления; а во-вторых, сохраняя обеспечение безопасности государств-членов в качестве своей основополагающей цели

(т.е. коллективная оборона), концепция была направлена на улучшение и расширение безопасности для Европы в целом посредством партнерства и сотрудничества с бывшими противниками. Применение ядерных вооружений было также сведено в концепции до минимального уровня, достаточного для сохранения мира и стабильности [5. С. 232].

В Стратегической концепции 1991 г. по-прежнему подчеркивалось, что НАТО по своим целям остается «сугубо оборонительной организацией», однако роль новых, невоенных направлений деятельности Альянса все же в определенной степени возросла, что объяснялось прежде всего невозможностью реагирования исключительно военными методами на новые внешнеполитические угрозы, возникшие в условиях краха биполярной международной системы. Подтверждением тому может служить то обстоятельство, что военный документ, сопровождавший Стратегическую концепцию 1991 г., был и до сих пор остается засекреченным. Он называется «Директива ВК для вооруженных сил по выполнению Стратегической концепции Североатлантического союза» (ВК «400»), 12 декабря 1991 г. Следовательно, основные направления военной деятельности были прописаны именно в нем, тогда как сама Стратегическая концепция НАТО явно свидетельствовала об изменении характера деятельности Альянса и о появлении в ней новых, невоенных направлений.

В своей Стратегической концепции НАТО признала, что «безопасность НАТО должна рассматриваться в глобальном контексте» и что «на интересы безопасности союза могут оказывать влияние другие факторы, включая договор о нераспространении оружия массового уничтожения, разрушение необходимых для существования жизни ресурсов, действия против терроризма». Уже в 1991 году союз поставил такие действия как «акты терроризма» на одно из первых мест среди «других опасностей», т.е. НАТО практически разрешило споры о том, может ли эта организация действовать за пределами стран — членов Североатлантического блока, признав, что новые угрозы безопасности исходят из стран за пределами НАТО [2. С. 173]. Более того, НАТО уже тогда играла важную роль в операциях ООН по поддержанию мира в бывшей Югославии. НАТО также предложила СБСЕ сотрудничество для проведения операции по поддержанию мира. Эти акции показывали, что НАТО готово выйти за пределы своей территории, когда страны — члены этой организации полагают, что это необходимо для сохранения их безопасности.

Все это наглядным образом говорит о том, что таким образом в Стратегической концепции НАТО 1991 года уже и были заложены те самые концептуальные основы невоенной деятельности Альянса, которые в будущем получили свое дальнейшее развитие и более четко проявились уже в более поздних Стратегических концепциях НАТО, 1999 и 2010 годов. Анализ Стратегической концепции НАТО 1991 года позволяет сделать вывод о том, что на тот момент произошло документальное и концептуальное обособление и отделение от чисто военных аспектов деятельности Альянса прежде всего таких невоенных направлений деятельности НАТО, как политическое, социально-экономическое и, конечно же, гуманитарное.

Именно эти аспекты невоенной деятельности НАТО в 1991 году впервые были выделены в качестве отдельных, самостоятельных направлений деятельности Североатлантического альянса [6. С. 23—24].

В 1999 году, в год 50-летнего юбилея с момента создания НАТО, руководители Североатлантического альянса приняли новую Стратегическую концепцию, согласно которой государства-члены обязуются участвовать в обеспечении общей обороны, мира и стабильности в расширенном Евроатлантическом регионе. Стратегическая концепция Североатлантического альянса 1999 года по сути являлась скорее декларацией, тем не менее ее авторы, на мой взгляд, имели целью придать ей обязательно-правовой и, бесспорно, долгосрочный характер. Развивая эту мысль, можно утверждать, что обязательность данной концепции в первую очередь относится к тем положениям документа, где речь идет прежде всего о будущих намерениях блока. Однако ряд важнейших моментов Стратегической концепции НАТО 1999 года недвусмысленно свидетельствуют о том, что Альянс фактически изменяет свой характер, явно переставая быть преимущественно военной, оборонительной структурой, и, если так можно выразиться, стремится трансформироваться в некотором роде в «международного арбитра». Это обстоятельство и является важным свидетельством, а также несомненной концептуальной основой появления и расширения невоенных направлений деятельности Альянса [5. С. 182—183].

Некоторые положения Стратегической концепции НАТО 1999 года вполне можно расценить в качестве направленных на непосредственное изменение сложившихся и устоявшихся норм и принципов международного права, таких, например, как признание и уважение национального суверенитета отдельных, независимых государств. Кроме того, более радикальное толкование ряда пунктов концепции подразумевает, что как сами государства — члены Североатлантического альянса, так и страны — партнеры блока явно рассматриваются авторами документа в качестве не обладающих полным, стопроцентным суверенитетом. В первую очередь здесь речь идет о параграфах 41 и 43, в которых акцент делается на сохранение трансатлантической солидарности и недопущение так называемой «ренициализации оборонной политики», а также о параграфе 56, речь в котором идет о возможности активных действий Альянса за пределами сферы компетенции организации. На мой взгляд, подобный подход со стороны НАТО можно расценивать в качестве своего рода «доктрины ограниченного суверенитета» по отношению как ко всем государствам — членам блока, так и к странам — партнерам Альянса, не являющимся участниками организации [3. С. 195—198]. В Стратегической концепции НАТО 1999 г. были даны характеристика и описание стратегической обстановки в мире на пороге XXI в., а также приводились оценки потенциальных вызовов и угроз в области безопасности. Наряду с этим в документе отмечалось, что Альянс сыграл важнейшую роль в деле укрепления евроатлантической безопасности после окончания глобального противостояния и «холодной войны». В концепции также констатировалось, что благодаря проведению внутренних реформ, направленных прежде всего на активизацию невоен-

ной деятельности НАТО, а также за счет налаживания отношений взаимовыгодно-сотрудничества с другими государствами и ведущими международными организациями Североатлантический альянс успешно адаптировался к новым внешнеполитическим реалиям после окончания «холодной войны» [7. С. 17].

В Стратегии 1999 года значилось: в то время как опасности, характерные для периода «холодной войны», значительно уменьшились, появилась совокупность новых рисков, которые угрожают евроатлантическому миру и стабильности. Сюда относятся терроризм, межэтнические конфликты, нарушения прав человека, политическая нестабильность, экономическая слабость и распространение ядерного, биологического и химического оружия и средств их доставки. Как можно заметить, многие вышеперечисленные вызовы являются угрозами невоенного характера, а следовательно преодолевать данные источники угроз нужно не только военными, но и мирными способами. Таким образом, была заложена еще одна концептуально-документальная основа под расширение невоенной деятельности НАТО [3. С. 201]. В подтверждение этого тезиса можно привести тот факт, что подход НАТО к безопасности в XXI веке, как он был описан в Стратегической концепции 1999 г., был основан именно на широком определении безопасности, в котором признавалась важность также и политических, социально-экономических и экологических факторов наряду с чисто оборонными аспектами. Сюда включались:

- сохранение и активизация трансатлантических связей, в том числе в невоенной сфере;

- создание европейского потенциала в рамках Североатлантического союза;

- продолжение гуманитарных обязательств по предотвращению конфликтов и урегулированию кризисов;

- линия на партнерство, сотрудничество и диалог как в военной, так и в невоенной сферах с другими странами в Евроатлантическом регионе с целью повышения «прозрачности», взаимного доверия и способности к совместным действиям в рамках Североатлантического союза;

- процесс расширения и продолжение открытости НАТО для приема новых членов;

- поддержка политической и гуманитарной деятельности НАТО, направленной на контроль над вооружениями, разоружение и нераспространение ОМП [3. С. 204—205].

Сравнительный анализ основных положений Стратегических концепций Альянса 1991 и 1999 годов демонстрирует, что между ними фактически нет каких-либо существенных, принципиальных расхождений. Тем не менее, проследив имеющиеся различия, в целом можно понять основной вектор стратегических целей НАТО, а также отметить явное возрастание значения невоенных аспектов деятельности Альянса. Например, принцип «Сотрудничество» сформулирован в Стратегии 1991 года как «развитие разносторонних связей с государствами как Центральной, так и Восточной Европы, а также со странами Балтии и СНГ» [2. С. 174]. При этом немаловажно, что характер таких связей ставится в прямую зависимость

не только от внешней, но и от внутренней политики этих государств, а также допускает применение непосредственного военно-силового давления со стороны НАТО. В концепции же 1999 года данный принцип расширен следующим выражением: «одним из инструментов реализации сотрудничества является программа НАТО „Партнерство ради мира“» [3. С. 204]. Это обстоятельство, безусловно, подразумевает возрастание важности невоенных направлений деятельности НАТО, так как программу «Партнерство ради мира» вряд ли можно назвать чисто военной — напротив, важнейшими и приоритетными ее элементами являются как раз невоенные аспекты сотрудничества.

В 2009 году, после почти пятилетнего присутствия солдат НАТО в Афганистане, стало очевидно, что Альянс все больше становится заложником своих военно-политических амбиций. Опыт показал, что НАТО, будучи первоначально, на момент своего создания, классической оборонительной военной организацией, не может в существующем виде эффективно бороться с терроризмом, вести войну против повстанцев и одновременно выполнять миротворческие гуманитарные функции. На концептуальном уровне нынешний военный и политический инструментарий НАТО не полностью отвечал современным вызовам и задачам, а следовательно, тормозил дальнейшее расширение невоенной деятельности Альянса [1. С. 128]. Вследствие данного обстоятельства перед НАТО со всей очевидностью встал вопрос адаптации к новой среде безопасности, в том числе уточнения путей реализации основных направлений невоенной деятельности, которые бы позволили активно осуществлять присутствие НАТО на глобальном уровне. С этой целью летом 2009 года был запущен процесс выработки новой Стратегической концепции, а ее окончательному варианту предшествовала публикация в мае 2010 года доклада «группы мудрецов», многие идеи и предложения которого были инкорпорированы в обновленный концептуальный документ НАТО [8. С. 368].

В Стратегии Альянса 2010 года констатировалось, что хотя Североатлантический альянс и остается региональной организацией, но интересы НАТО распространяются на весь мир — как в сфере военного сотрудничества, так и в области невоенной деятельности и предотвращения разного рода кризисов, а для того, чтобы и впредь преследовать свои интересы на международном уровне, необходимо продолжать «политику открытых дверей» и расширять сеть партнерства с желающими. Это партнерство должно стать ключевым инструментом создания союзнической сети по всему миру [4. С. 269—270]. Политика «открытых дверей» в Концепции 2010 года декларируется одновременно с новой идеей о том, что многим странам — партнерам Альянса совершенно необязательно становиться членами НАТО, чтобы со всей интенсивностью участвовать в невоенных проектах организации, причем в данном случае речь идет о сотрудничестве практически по всем невоенным направлениям деятельности Альянса — политическому, социально-экономическому, энергетическому, информационному, научно-техническому, экологическому и гуманитарному [4. С. 271—274]. Таким образом, основной вывод, который напрашивается при анализе Стратегической концепции НАТО 2010 года, а также при сравнительной оценке этого документа с Концепциями

1991 и 1999 годов заключается в следующем: на мой взгляд, к 2010 году формирование концептуально-правовой основы невоенной деятельности НАТО в общих чертах завершено. Можно констатировать, что новые, невоенные направления политики НАТО, которые после завершения «холодной войны» начали концептуально оформляться в 1991 году, получили свое дальнейшее развитие и документально-правовое подтверждение в 1999, а в 2010 году, после принятия последней Стратегической концепции НАТО, эти невоенные направления уже окончательно сформировались и под них была явным образом подведена концептуальная основа [8. С. 293].

Таким образом, концептуально-правовой основой расширения невоенной деятельности НАТО после окончаний «холодной войны» являются прежде всего три Стратегические концепции Альянса — 1991, 1999 и 2010 годов. Сравнительный анализ основных положений Стратегических концепций НАТО 1991, 1999 и 2010 годов показывает, что процесс обособления новых, невоенных направлений деятельности Альянса от чисто военных аспектов политики НАТО, начавшийся сразу после окончания «холодной войны», постепенно стал набирать скорость и становиться все более интенсивным по мере осознания руководителями Альянса реалий принципиально новой внешнеполитической обстановки, в которой оказалась НАТО после распада биполярной международной системы. Это очень четко прослеживается при сравнении основных целей, задач и методов осуществления внешнеполитической деятельности НАТО, которые декларировались в Концепциях 1991, 1999 и 2010 годов. В то же время интенсивность обособления и отделения невоенных направлений деятельности НАТО от чисто военных не была одинаковой. Так, первыми, согласно Концепции 1991 года, в качестве самостоятельных выделились такие направления невоенного сотрудничества, как политическое, социально-экономическое и гуманитарное. На мой взгляд, в целом можно констатировать, что к 2010 году формирование концептуальной основы для новых, невоенных направлений деятельности НАТО было в общих чертах завершено.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Семенчук А. НАТО, Ирак и Афганистан: есть ли выход? — СПб.: Рассвет, 2010.
- [2] Стратегическая концепция НАТО. Рим, ноябрь 1991 г. / Справочник НАТО. — М., 2006.
- [3] Стратегическая концепция НАТО. Вашингтон, апрель 1999 г. / Справочник НАТО. — М., 2006.
- [4] Стратегическая концепция НАТО. Лиссабон, ноябрь 2010 г. / Справочник НАТО. — М., 2010.
- [5] Bourantonis D., Evriviades M. NATO in the Twenty-first Century: Peace, Security, and Development. — NY: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- [6] Buchanan T. NATO and Europe's Troubled Peace, 1945—2000. — Washington: Blackwell Publishing, 2003.
- [7] Goodby J., Benoit M. The Limited Partnership: Building a Russian-US Security Community. — Oxford: Oxford University Press, 2008.
- [8] Lewkowicz N. The Question of NATO and the International Order. — London: Palgrave Macmillan, 2010.

- [9] *Perlmutter A.* NATO: Making the World Safe for Democracy. — Raleigh: University of North Carolina Press, 2005.
- [10] *Pierre A.* NATO at Fifty: New Challenges, Future Uncertainties. — NY: Institute of Peace, 1999.
- [11] *Walker M.* The Cold War and NATO: History and Problems. — London: Norton & Company, 1995.

CONCEPTUAL FOUNDATION OF EXPANSION OF NATO'S NONMILITARY ACTIVITIES

O.K. Petrovich-Belkin

Theory and History of International Relations Chair
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya Str., 10, Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to the examination of the conceptual foundation of expansion of NATO's nonmilitary activities after the termination of the Cold War. Three NATO's Strategic Concepts of 1991, 1999 and 2010 are under comparative analysis.

Key words: NATO, Strategic Concept, nonmilitary activities, foreign policy.