

---

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАТО В 1991—2011 ГГ.

**С.А. Бокерия, О.К. Петрович-Белкин**

Кафедра теории и истории международных отношений  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198*

Статья посвящена рассмотрению основных аспектов гуманитарной деятельности НАТО после окончания «холодной войны». Проводится анализ основных механизмов реализации концепции «гуманитарной интервенции» Североатлантическим альянсом на территории бывшей Югославии, в Афганистане, Ираке и Судане.

**Ключевые слова:** НАТО, «гуманитарная интервенция», внешняя политика, ООН, гуманитарное направление, миростроительство, сотрудничество.

Решение министрами иностранных дел государств НАТО на встрече в Рейкьявике в марте 2002 года фактически открыло возможность для развертывания сил Альянса за пределами собственно Евроатлантического региона, что впервые произошло в Афганистане в 2003 году. «В целях выполнения собственных задач Альянс должен обладать способностью к развертыванию сил, способных быстро перемещаться в те регионы, где они непосредственно необходимы, а также обеспечивать свои операции независимо от расстояний и временных сроков, и достигать поставленных целей» [7. С. 401].

Политическая основа для участия НАТО в миротворческих и невоенных миростроительных операциях была заложена на заседании Североатлантического совета Альянса в Осло в июле 1992 года, когда главы правительств государств блока объявили о готовности оказать поддержку миротворческой деятельности в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ/ОБСЕ). Это включало предоставление сил, средств и опыта Альянса в целях проведения соответствующих миротворческих операций.

К термину «миротворческая операция» тесно примыкает такое понятие, как «гуманитарная интервенция». В рамках внешнеполитической стратегии НАТО выработано следующее определение данного понятия: гуманитарная интервенция — это военное вторжение на территорию какого-либо иностранного государства в целях предотвращения или борьбы с последствиями гуманитарной катастрофы или недопущения геноцида местного населения [8. С. 301]. При этом в комментариях к Стратегической концепции НАТО 1999 года, где дается подобное определение, оговаривается, что под понятие гуманитарной интервенции не подпадают следующие действия:

— различные миротворческие операции, организуемые и проводимые ООН при непосредственном согласии государства, на чьей территории они предпринимаются;

— вооруженные акции иностранных государств по просьбе легитимного правительства, в том числе военное вмешательство, которое предусмотрено заключенными ранее соглашениями. При этом следует отметить, что существуют ситуации, в отношении которых достаточно трудно установить, кто является легитимным, законным правительством и имеет ли оно право давать согласие на иностранное вмешательство (последним примером такой ситуации можно назвать неоднозначное мнение относительно легитимности правительства Ливии);

— военные операции, которые предпринимаются государством в целях спасения собственных граждан за рубежом в случае возникновения опасности для их жизни, здоровья или имущества;

— действия принудительного характера, которые не включают использование иностранным государством или группой государств непосредственной вооруженной силы [3. С. 207—208].

Вопросы гуманитарной интервенции не имеют однозначной оценки исследователей. Ряд аналитиков внешнеполитической стратегии НАТО, утверждают, что сама по себе угроза иностранного вмешательства и применения вооруженной силы отдельным или группой государств с целью предотвращения или борьбы с серьезными нарушениями основополагающих прав человека, прежде всего, права на жизнь, вне зависимости от национальности, может приводиться в исполнение как без одобрения соответствующих структур и органов ООН, так и в отсутствие разрешения легитимного правительства конкретного государства. Подобной точки зрения придерживаются, например, английские исследователи и аналитики L. Sunga и K. Glastra van Loon [10]. Именно этот взгляд, легший в основу некоторых гуманитарных интервенций Альянса, например на территории бывшей Югославии, в целом использовался руководителями НАТО для оправдания и легитимизации военных операций Североатлантического альянса.

Концептуально-правовой основой миротворческих действий НАТО и невоенных акций в рамках концепции гуманитарной интервенции служит не только законодательная база НАТО, но и ряд правовых документов, принятых ООН. В первую очередь здесь идет речь о докладе 2001 года «Ответственность по защите» по итогам деятельности Международной комиссии по вопросам государственного суверенитета, созданной в рамках ООН в 2000 году. Правовые результаты деятельности данной комиссии и легли в основу постепенно формирующейся законодательной базы, позволяющей НАТО осуществлять гуманитарные интервенции и иные миротворческие операции на территории суверенных государств без согласия на то их правительств. В вышеупомянутом итоговом докладе было сформулировано пять оснований для проведения легитимной гуманитарной операции:

А) серьезность угрозы: определение того, является ли угроза жизни и здоровью населения и общего причинения ущерба конкретному государству в достаточной мере серьезной и ясной, чтобы оправдать использование военной силы на его территории, а также сопряжена ли данная угроза с фактами геноцида и массовых убийств населения и другими существенными нарушениями норм международного права в гуманитарной области;

Б) правильная цель: иностранное вмешательство обязано быть направлено преимущественно на помощь населению государства, а не смену правительства и существующего строя;

В) приоритет невоенных средств: первоначально должен быть изучен и использован весь спектр невоенных вариантов противодействия конкретной угрозе, т.е. необходимый набор политических, экономических, юридических и дипломатических мер;

Г) соразмерность средств: предполагаемое иностранное военное вмешательство по своим масштабам должно являться минимально необходимыми для предотвращения или отражения данной конкретной угрозы;

Д) полностью сбалансированный анализ последствий вмешательства: организаторам операции следует прийти к единому мнению, что в случае успешного осуществления военных действий на территории конкретного государства данное вмешательство не приведет к худшим последствиям, нежели бездействие [1. С. 115—116].

В 2009 году вышеперечисленные критерии были включены в итоговый документ по результатам саммита глав правительств государств — членов Альянса и были приняты в качестве необходимых обязательств для придания блоку дополнительной легитимности в области проведения гуманитарных интервенций, подобных тому, какие ранее проводились на территории бывшей Югославии.

Кроме того, именно Резолюции Совета Безопасности ООН дали НАТО мандат на проведение крупных операций в области миротворчества и гуманитарных интервенций на Балканах и в Афганистане. Эти резолюции также образуют основу невоенных аспектов гуманитарной деятельности миссии Альянса в Ираке. Позднее НАТО оказала тыловую поддержку миротворческой операции Африканского союза в регионе Дарфура (Судан), также одобренной ООН.

После проведения Альянсом первых гуманитарных интервенций возникла и вплоть до сегодняшнего дня нарастает критика основных положений концепции гуманитарных интервенций, лежащей в основе многих миротворческих операций НАТО. Среди исследований, отстаивающих подобную точку зрения, следует отметить работы N. Wheeler и J. Bordat [11]. При этом в дискуссии по данному вопросу критиками данной концепции используются различные аргументы.

Так, рассмотрение и трактовка государственного суверенитета в качестве ответственности по соблюдению и защите основополагающих прав человека отражает, по их мнению, западные ценности, что приводит к делению мира на цивилизованные и нецивилизованные государства. Это, в свою очередь, порождает полуколониальные методы и способы ведения политики в отношении государств, правительства которых систематически нарушают права человека. У многих критиков существует точка зрения, согласно которой использование подобной риторики является своеобразным прикрытием для распространения влияния НАТО и продвижения интересов Альянса в ходе проведения гуманитарных интервенций.

Критики концепции указывают на нередко абсолютно произвольный характер применения гуманитарных акций, в том числе в невоенном аспекта (экономические санкции, дипломатическое и информационное давление и т.д.), который сам

по себе подрывает легитимность подобных операций. Например, британский политолог и исследователь Дэвид Чендлер рассматривает процесс принятия решений о проведении гуманитарных интервенций как «законотворчество элитной группы государств — членов НАТО» [6. С. 86].

Некоторые российские политологи и ученые высказывают предположение, что практика иностранного вмешательства по гуманитарным мотивам фактически спровоцировала резкий скачок сепаратизма, начиная с 1990-х годов. Известный отечественный государственный деятель и политолог А.А. Кокошин считает, что подобная практика «стимулирует определенные радикальные круги внутри этнических и религиозных меньшинств на эскалацию конфликтов с применением вооруженных сил в надежде на победу с благодаря вмешательству иностранных миротворческих сил» [2. С. 67].

К невоенным формам реализации «гуманитарных интервенций» следует отнести:

— обеспечение эвакуации гражданского населения из регионов, охваченных военными действиями и гуманитарной катастрофой, прежде всего, посредством организации гуманитарных коридоров;

— предоставление нуждающемуся населению гуманитарной помощи и организация и охрана пунктов ее распределения от вооруженных групп разного рода и мародеров;

— установление необходимого контроля за резервуарами и хранилищами питьевой воды, электростанциями, телерадиоцентрами и иными стратегически-ми пунктами;

— развертывание, обеспечение и поддержание порядка в лагерях беженцев;

— предотвращение массовой гибели населения в ходе военных операций.

В этих целях следует использовать небольшие мобильные подразделения, сверхточное или несмертельное оружие (шумовые гранаты, резиновые пули, слезоточивый газ, водометы);

— организации вспомогательных отрядов из местного населения и т.д.

Первой подобной операцией стала операция в Боснии и Герцеговине, с декабря 1995 года, после завершения боевых действий, по декабрь 2004 года Альянс возглавлял гуманитарную операцию в этой стране. Разными авторами употреблялись по отношению к данной операции такие термины как «интервенция гуманитарного характера», «право демократической гуманитарной интервенции» или «право гуманитарной чрезвычайной защиты» [5. С. 37].

В конце 1992 года министры иностранных дел Альянса заявили, что НАТО готова оказать поддержку миротворческой деятельности под эгидой ООН — структуры, на которой лежит первостепенная ответственность за реализацию норм международного права и за обеспечение безопасности. Министрами были рассмотрены меры по непосредственному поддержанию мира и соблюдению невоенного режима эмбарго и санкций, уже предпринимаемых государствами НАТО как на самостоятельной основе, так и в составе блока в целях поддержки основных положений резолюций Совета Безопасности ООН, которые относились к конфликту

на территории бывшей Югославии. Было отмечено, что Североатлантический альянс готов поддержать возможные дальнейшие инициативы ООН в случае, если представители этой организации обратятся к НАТО за помощью и содействием.

В период с 1992 года по 1995 год Альянс принял ряд важных решений, вслед за которыми последовали действия по контролю и невоенному обеспечению соблюдения санкций ООН в Адриатическом море [9. С. 32]. В соответствии с общим Рамочным соглашением о мире в Боснии и Герцеговине, которое известно как Дейтонское мирное соглашение (ДМС), подписанным в Париже 14 декабря 1995 года, для надзора за реализацией в том числе гуманитарных невоенных аспектов соглашения были созданы «Силы по исполнению мирного соглашения» (Implementation Force — ИФОР) под непосредственным руководством НАТО. Срок действий этих сил, численностью 60 тыс. человек, составлял один год. Их формирование завершилось 16 декабря, а через четыре дня состоялась передача полномочий от командующего силами ООН руководителю ИФОР.

С июня 1999 года НАТО возглавляло также операцию в Косово. После воздушной кампании Североатлантического союза были развернуты Силы для Косово (КФОР) под руководством НАТО, наделенные наряду с чисто военными также и гуманитарными, невоенными полномочиями. Невоенными задачами КФОР являлось обеспечение безопасного и безусловного возвращения перемещенных лиц и беженцев, организация беспрепятственного доступа к ним гуманитарных организаций, оказывающих помощь, а также заключение политического соглашения по Косово в соответствии с международным правом и Уставом Организации Объединенных Наций.

Кроме того, к числу первоочередных невоенных задач деятельности КФОР причислялись следующие: восстановление объектов инфраструктуры и разминирование; оказание медицинской помощи; обеспечение безопасности и общественного порядка; обеспечение безопасности этнических меньшинств; защита памятников старины; поддержка органов гражданской власти, общественного порядка, судебной и пенитенциарной системы, избирательного процесса и других аспектов политической, экономической и социальной жизни этого края.

НАТО принимала также участие в гуманитарной операции в бывшей югославской Республике Македония. Гуманитарная операция «Эллайд хармони» в Македонии под руководством НАТО продолжалась до 31 марта 2003 года, а затем ответственность за эту миссию была передана Европейскому союзу. Невоенная гуманитарная деятельность НАТО в Македонии заключалась в помощи национальным органам власти и консультированию их по вопросам экономических и социальных реформ, а также по вопросам преодоления гуманитарных, экономических и энергетических проблем, возникших на тот момент в Македонии.

Созданный с этой целью штаб НАТО в Скопье насчитывал приблизительно 120 военных и гражданских служащих из разных стран. Он представлял собой штаб невоенного характера под командованием Главного военного представителя НАТО. В связи с повреждением и износом дорог и мостов из-за увеличения военных перевозок и использования дорожной сети для целей военного снабжения

НАТО также внесла значительный вклад в их восстановление и в другие строительные работы на гражданских объектах. Штаб НАТО в Скопье играл важную роль в координации этих мер, которые предпринимались совместно с кафедрой гражданского строительства Университета Скопье.

С 2001 года НАТО также возглавляет проведение операции в Афганистане. Эта операция НАТО являлась новой по своему характеру, так как место ее проведения впервые находился за пределами Евроатлантического региона. В октябре 2003 года резолюция 1510 СБ ООН открыла возможности для расширения деятельности ИСАФ по поддержке правительства Афганистана, в том числе в невоенной сфере, в различных регионах этой страны за пределами ее столицы. К невоенным аспектам гуманитарной политики НАТО на территории Афганистана следует отнести прежде всего деятельность так называемых «групп восстановления провинций» (ГВП), в задачи которых входит не только непосредственное восстановление экономики и объектов инфраструктуры, но и ряд социально-политических обязанностей, например создание необходимых условий для проведения свободных выборов [4. С. 161]. ГВП представляют собой группы, состоящие из международного гражданского персонала и военнослужащих, построенные по принципу гражданского партнерства. Главная задача деятельности этих групп — содействовать обеспечению стабильного развития в регионах Афганистана. Это включает налаживание отношений с местными органами власти, поддержку реформы гуманитарного и экономического сектора, а также сектора безопасности, и использование имеющихся сил и средств для содействия восстановлению провинций.

Важнейшим элементом гуманитарной деятельности НАТО в области миротворчества является также операция в Ираке. После окончания в 2003 году военной кампании под руководством США против Ирака и ликвидации режима Саддама Хусейна НАТО стала оказывать разнообразную помощь этой стране в решении невоенных задач переходного периода.

Конкретными задачами гуманитарной деятельности НАТО в Ираке декларировались следующие: наладить гуманитарные механизмы связи между иракским правительством и Многонациональными силами; работать совместно с иракскими органами власти, помогая им создать эффективные экономические и гуманитарные структуры; помочь в отборе иракских специалистов для участия в подобных структурах; разработать детальные предложения по вопросам учебной подготовки гражданских специалистов, а также консультаций и невоенного сотрудничества с НАТО. Учебная подготовка и консультирование отобранных иракских специалистов и координация работы с предложениями отдельных стран и проведении у себя учебной подготовки началась в августе 2008 года.

С июля 2005 года НАТО совместно с Европейским союзом также оказывает поддержку Африканскому союзу в области расширения его миротворческой деятельности в Дарфуре (Судан). В апреле 2005 года Африканский союз обратился к Альянсу с просьбой рассмотреть возможность тылового обеспечения и предоставления гуманитарной помощи при расширении его операции в Дарфуре (Мис-

сии Африканского союза в Судане). В мае 2005 года председатель Комиссии Африканского союза Алфа Умар Конаре стал первым официальным лицом из Африканского союза, посетившим НАТО. Он изложил подробности той экономической и гуманитарной помощи, в которой нуждался Африканский союз. В июне, после дополнительных консультаций с Африканским союзом, Европейским союзом и ООН, НАТО дала официальное согласие на оказание содействия Африканскому союзу в предоставлении гуманитарной помощи, воздушных перевозках и учебной подготовке.

Таким образом, реализация концепции «гуманитарной интервенции» в различных регионах мира является одним из важнейших направлений деятельности НАТО в период после окончания «холодной войны». При этом следует подчеркнуть факт неоднозначности трактовки миротворческих операций и ряда гуманитарных интервенций, проведенных НАТО в период 1991—2011 гг., зачастую служившей не более чем прикрытием для продвижения интересов НАТО в тех или иных регионах мира. Помимо этого есть опасение, что использование гуманитарных интервенций в качестве инструмента решения международных проблем может существенно снизить регулируемость и общую предсказуемость международных отношений, так как подобные действия способны вызвать появление «антикоалиций» и увеличение политической напряженности в мире.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Доклад ООН «Ответственность по защите», 2001 г. / Доклад по итогам деятельности Международной комиссии ООН по вопросам государственного суверенитета // Вестник ООН. — М., 2005.
- [2] *Кокошин А.А.* Реальный суверенитет в современной мирополитической системе // М.: Научная мысль, 2009.
- [3] Стратегическая концепция НАТО. Вашингтон, апрель 1999 г. / Справочник НАТО. — М., 2006.
- [4] *Aghayev N.* Humanitäre Intervention und Völkerrecht — der NATO-Einsatz in Kosovo // Berlin: Meiers&Laihaus Verlag, 2007.
- [5] *Bordat J.* Globalisation and War. The Historical and Current Controversy on Humanitarian Interventions // International Journal of Social Inquiry. — 2009. — № 2; *Chandler D.* Humanitarian Intervention and the State. — NY: Palgrave MacMillan, 2010.
- [6] *Chandler D.* Humanitarian Intervention and the State. — NY: Palgrave MacMillan, 2010.
- [7] Final communiqué — Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held in Reykjavik, Iceland, May 2002 / NATO Handbook. — Brussels, 2010.
- [8] Final Statement — Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held in Oslo, Norway, June 1992 / NATO Handbook. — Brussels, 2010.
- [9] *Lepard G., Brian D.* Rethinking Humanitarian Intervention. — Pennsylvania: Penn State Press, 2002.
- [10] *Sunga L.* The Role of Humanitarian Intervention in International Peace and Security: Guarantee or Threat? — Oxford: Oxford University Press, 2006; *Glastra van Loon K., Marijnissen J.* The Doctrine of Humanitarian War // Spectrezine. — 2003. — № 7.
- [11] *Wheeler N.* Humanitarian Intervention in International Society. — Oxford: Oxford University Press, 2002; *Bordat J.* Globalisation and War. The Historical and Current Controversy on Humanitarian Interventions // International Journal of Social Inquiry. — 2009. — № 2.

**PRINCIPAL ASPECTS  
OF HUMANITARIAN ACTIVITY OF NATO  
IN 1991—2011**

**S.A. Bokeriya, O.K. Petrovich-Belkin**

Theory and History of International Relations Chair  
Peoples' Friendship University of Russia  
*Miklukho-Maklaya str., 10/2, Moscow, Russia, 117198*

The article is devoted to the examination of the ground aspects of NATO's humanitarian activities after the termination of the Cold War. Main principles of NATO's concept of humanitarian intervention and its application in the territory of former Yugoslavia, in Afghanistan, Iraq and Sudan are under analysis.

**Key words:** NATO, humanitarian intervention, foreign policy, UN, humanitarian aspect, peace building, cooperation.