
СТРУКТУРНО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В НАТО ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ «ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ»

О.К. Петрович-Белкин

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

В статье рассматриваются основные структурные и организационные изменения, произошедшие в НАТО после окончания «холодной войны». В частности, затрагиваются вопросы, связанные с расширением НАТО, а также появлением новых органов и программ сотрудничества в рамках Североатлантического альянса.

Ключевые слова: НАТО, невоенная деятельность, расширение НАТО, Совет Россия—НАТО, Комиссия НАТО—Украина, Партнерство ради мира, Средиземноморский диалог, Стамбульская инициатива о сотрудничестве, Совет евроатлантического партнерства.

В ноябре 1989 года пала Берлинская стена, что ознаменовало окончание конфронтации между Востоком и Западом, господствовавшей в международных отношениях и вызвавшей раскол Европы после окончания Второй мировой войны. За короткий период времени стремительные темпы перемен в Центральной и Восточной Европе привели к появлению целого комплекса новых вызовов в сфере безопасности, резко отличающихся от тех, с которыми НАТО сталкивалась в прошлом. Беспрецедентные масштабы политических перемен открыли большие возможности упрочения безопасности в Европе, но при этом неизбежно возникли новые факторы неопределенности и потенциал нестабильности, что и потребовало проведения организационных изменений в НАТО, создания новых органов альянса и программ сотрудничества с ключевыми государствами — партнерами НАТО [9. С. 172].

Процесс структурных, институциональных изменений в НАТО после окончания «холодной войны», ставший своего рода организационной основой для зарождения и последующего развития новых, невоенных направлений деятельности альянса, шел по многим направлениям. На мой взгляд, основными структурными изменениями, оказавшими значительное влияние на невоенную деятельность НАТО, следует назвать прежде всего расширение альянса на Восток и принятие в него новых членов, интеграция которых шла не только в чисто военном русле, но также и в сфере невоенного, прежде всего политического, экономического и гуманитарного сотрудничества. Что касается развития невоенной деятельности НАТО по отношению к странам — партнерам альянса, то здесь заслуживают особого внимания такие структурные изменения, оказавшие серьезное влияние на невоенную политику Североатлантического союза, как появление новых институтов НАТО, таких как Совет североатлантического сотрудничества (ССАС), позднее преобразованный в Совет евроатлантического партнерства (СЕАП), а также возникновение новых программ сотрудничества с государствами — партнерами

НАТО, таких как: «Партнерство ради мира», «Средиземноморский диалог» и Стамбульская инициативы о сотрудничестве. Именно в рамках этих внешнеполитических механизмов и были активизированы новые, невоенные аспекты деятельности НАТО [8. С. 93—94].

Прежде чем перейти к более подробному рассмотрению и анализу всех этих факторов, самым непосредственным образом влиявших на невоенную деятельность НАТО, необходимо упомянуть также и о таких организационных изменениях в рамках деятельности НАТО, как создание специализированных органов по налаживанию сотрудничества с наиболее важными для альянса с внешнеполитической точки зрения государствами, возникшими после распада СССР: с Россией и Украиной. Речь идет о Совете Россия—НАТО и о Комиссии НАТО—Украина. Именно в рамках этих новых органов, образованных после окончания «холодной войны», и осуществляется невоенное сотрудничество между НАТО, с одной стороны, и Россией и Украиной — с другой. Следовательно, с полным правом можно констатировать, что такие органы, как Совет Россия—НАТО и Комиссия НАТО—Украина, являются полноценными площадками и, более того, организационной и структурной основой для реализации невоенных направлений деятельности альянса в отношениях с ключевыми государствами — партнерами Североатлантического союза [8. С. 98].

Если говорить о расширении НАТО, то его правовая основа была заложена еще в Статье 10 Североатлантического договора 1949 года: «Договаривающиеся стороны по всеобщему согласию могут предлагать любому другому европейскому государству, способному развивать принципы настоящего Договора и вносить свой вклад в безопасность Североатлантического региона, присоединиться к настоящему Договору. Любое государство, получившее подобное приглашение, может стать Договаривающейся стороной путем передачи на хранение правительству Соединенных Штатов Америки документа о своем присоединении к настоящему договору» [2. С. 420].

Впервые о готовности изменить состав организации было объявлено в январе 1994 года на саммите стран — членов НАТО в Брюсселе. Суть этого решения основывается на более ранних документах, принятых в Лондоне и Риме [7. С. 3]. В начале 1997 года в преддверии первого после «холодной войны» тура расширения НАТО, состоявшегося в 1999 году, начался углубленный диалог с Венгрией, Польшей и Чешской Республикой. Уже в июле 1997 года главы государств и правительств стран-членов пригласили эти три государства приступить к переговорам о вступлении в НАТО. Протоколы об их присоединении к Североатлантическому договору были подписаны в декабре 1997 года и затем ратифицированы всеми 16 странами НАТО. Таким образом, в марте 1999 года эти три страны присоединились к Договору и стали членами НАТО.

На саммите альянса в ноябре 2002 года в Праге главы государств и правительств государств — членов НАТО пригласили Прибалтийские страны — Латвию, Литву, Эстонию, а также Болгарию, Румынию, Словакию и Словению приступить к переговорам о вступлении в альянс. 29 марта 2004 года на церемонии

в Вашингтоне каждая из этих стран, как это предписано Договором, депонировала свои официальные документы о присоединении, тем самым юридически став членом Североатлантического союза. Пятью годами позже в НАТО вступили еще два государства — Хорватия и Албания [6. С. 174].

Параллельно с процессом расширения и увеличения количества государств, входящих в Североатлантический союз, НАТО создала Совет североатлантического сотрудничества (далее преобразованный в Совет евроатлантического партнерства), выступающий в качестве форума для консультаций и сотрудничества с государствами-партнерами всего Евроатлантического региона. В декабре 1991 года НАТО создала первую официально закрепленную институциональную основу развития новых, в том числе и невоенных отношений — Совет североатлантического сотрудничества (ССАС) — совещательный орган, в котором представители стран НАТО и ее новых партнеров могли совместно обсуждать вопросы, вызывающие общую озабоченность [13. С. 180—182]. Первоначально консультации в ССАС были сосредоточены на проблемах безопасности, остававшихся со времен «холодной войны», в частности, на выводе российских войск из государств Балтии. Началось также политическое сотрудничество по ряду вопросов, связанных как с безопасностью и обороной, так и с развитием невоенных сфер деятельности НАТО. ССАС открыл новую страницу в этой деятельности, помогая проводить реформы и повышать прозрачность в отношениях и доверие в масштабах всего Евроатлантического региона. Однако главное внимание в его работе уделялось многостороннему политическому диалогу, что не давало государствам-партнерам возможность развивать индивидуальные отношения сотрудничества с НАТО, соответствующие их конкретной ситуации и потребностям. Это положение изменилось в 1994 году с принятием программы «Партнерство ради мира» (ПРМ). Эта крупномасштабная программа практического двустороннего сотрудничества между НАТО и отдельными государствами-партнерами стала существенным шагом вперед в процессе сотрудничества. Спустя три года, прогресс в этой области был подкреплен созданием Совета евроатлантического партнерства (СЕАП), который заменил ССАС и стал развивать его достижения, прокладывая путь к «углубленному партнерству с большей оперативной направленностью» [13. С. 203].

Решение о создании СЕАП, принятое в 1997 году, отразило признание Североатлантическим союзом того факта, что настало время выйти за пределы достигнутого в ССАС и создать форум безопасности, который в большей мере соответствовал бы усложняющимся отношениям с государствами-партнерами, складывающимся в рамках программы ПРМ. Переход от ССАС к СЕАП стал одной из мер, направленных на повышение роли партнерства ради мира и невоенной составляющей путем расширения участия государств-членов в принятии решений и планировании по всем видам деятельности партнерства [6. С. 142]. Процесс «Партнерства ради мира» предполагает налаживание как оборонительных, так и невоенных связей и взаимопонимания между всеми странами-участницами, в том числе и теми, у которых имеются давнишние региональные, территориальные, политические, межэтнические или межрелигиозные споры друг с другом.

Совместная деятельность, направленная на поиск совместных решений общих проблем безопасности, привела к важным достижениям в преодолении прошлых предубеждений и ясному пониманию взаимных выгод, которые можно получить от сотрудничества [3. С. 26].

За время, прошедшее с начала процесса Партнерства, был достигнут значительный прогресс в реализации невоенной деятельности, а программы СЕАП и ПРМ стали ключевыми элементами евроатлантической архитектуры безопасности. На этом пути были неудачи и трудности, которые, вероятно, неизбежны в сложном процессе политических, экономических и социальных перемен, идущем на территории государств Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Однако в результате последовательных мер, принятых НАТО и государствами-партнерами для расширения сотрудничества в области безопасности, СЕАП и программа ПРМ всего за несколько лет обрели собственную устойчивую динамику, опираясь на созданные ими механизмы партнерства. За период деятельности программы «Партнерство ради мира» к ней присоединились тридцать стран, из которых двенадцать стали в дальнейшем членами НАТО [3. С. 27].

Программа «Партнерство ради мира» опирается на практическое сотрудничество и приверженность тем принципам, на которых основан Североатлантический альянс. Ее главные задачи — содействие реформам, активизация невоенных направлений деятельности НАТО, уменьшение угроз миру и создание прочных отношений в области безопасности между отдельными государствами-партнерами и НАТО, а также между самими государствами-партнерами [5. С. 8]. Сущность программы ПРМ заключается в создании партнерства на индивидуальной основе между каждым из государств-партнеров и НАТО. Оно строится с учетом индивидуальных потребностей сторон и реализуется совместно, причем уровень и темпы развития такого партнерства определяются правительством страны-участницы. За время существования Партнерства ради мира был разработан широкий набор инструментов и практических механизмов, способствующих достижению целей и выполнению задач ПРМ, а также применению различных идей на практике. Эти инструменты обеспечивают основу двусторонних и многосторонних мероприятий и позволяют государствам-партнерам принимать участие в эффективных программах, отражающих сущность их конструктивного сотрудничества с НАТО [3. С. 25—26].

Дальнейшее развитие невоенной деятельности НАТО происходило также в рамках таких программ альянса, как «Средиземноморский диалог» и Стамбульская инициатива о сотрудничестве. Средиземноморский диалог можно с полным правом рассматривать в качестве неотъемлемой части подхода Североатлантического альянса к обеспечению и сохранению безопасности на основе взаимовыгодного сотрудничества, в том числе и невоенного. Данная программа опирается на положение, согласно которому безопасность в Европе теснейшим образом связана со стабильностью в Средиземноморском регионе [13. С. 70—72]. Программа НАТО «Средиземноморский диалог» была инициирована Североатлантическим альянсом в 1994 году с целью способствовать региональной безопасности и ста-

бильности, а также углубить невоенное сотрудничество и отчасти рассеять неправильные представления о политике НАТО как исключительно военной организации. С годами число государств — участников Диалога росло: в 1994 году к ним присоединились Египет, Израиль, Мавритания, Марокко и Тунис, затем в 1995 году — Иордания, и в 2000 году — Алжир [4. С. 127]. Первоначально основным стремлением НАТО было создание структуры для укрепления доверия и «прозрачности», которая позволяла бы союзникам получать больше информации по проблемам как безопасности, так и сотрудничества в невоенной сфере. С тех пор частота и интенсивность политических дискуссий повысились, а сам Диалог стал более структурированным и дающим возможности для сотрудничества в том числе и в сфере невоенной деятельности [10. С. 72].

Средиземноморский диалог направлен также на развитие практического сотрудничества в невоенной сфере, что еще раз подчеркивает важность новых направлений деятельности НАТО после окончаний «холодной войны». С 1997 года принимаются годовые рабочие программы, проводятся семинары, симпозиумы и другие практические мероприятия. В последующие годы эти рабочие программы расширялись и теперь они охватывают растущее число мероприятий из двадцати одной области сотрудничества, в том числе невоенного. Сюда входит, в частности, проблематика информации, науки и окружающей среды, гражданского чрезвычайного планирования, кризисного регулирования, акций гуманитарного характера, экономических и социальных реформ, а также консультаций по вопросам терроризма и распространения оружия массового уничтожения. Сотрудничество ведется и в ряде других областей, в частности: организация использования гражданского воздушного пространства, научно-техническое сотрудничество, вопросы природопользования и экологии, тыловое обеспечение, вопросы медицины, метеорологии и океанографии [10. С. 56—57].

На встрече на высшем уровне в июне 2004 года Североатлантический союз выдвинул Стамбульскую инициативу о сотрудничестве. В соответствии с этой отдельной инициативой, которая дополняет Средиземноморский диалог, к участию в сотрудничестве были приглашены заинтересованные страны региона «большого» Ближнего Востока, в первую очередь, государства — члены Совета сотрудничества стран Персидского залива (Катар, Бахрейн, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Саудовская Аравия, Оман). К середине 2005 года часть этих стран (Бахрейн, ОАЭ, Кувейт и Катар) уже приняли приглашение. Цель состоит в том, чтобы способствовать взаимовыгодным двусторонним отношениям со странами региона в качестве средства упрочения региональной безопасности и стабильности, уделяя особое внимание практическому сотрудничеству в том числе в невоенной области. Ключевые приоритеты — борьба с терроризмом и противодействие распространению оружия массового уничтожения, а также научно-техническое сотрудничество и гуманитарные вопросы. Эта инициатива дополняет другие международные процессы и инициативы, связанные с данным регионом, включая параллельный, но отдельно идущий Средиземноморский диалог НАТО. Она не дублирует их и не предполагает политических дискуссий по тем вопросам, которые уже соответствующим образом рассматриваются в других структурах [1. С. 40—41].

После окончания «холодной войны» одной из приоритетных задач для государств — членов НАТО стало также развитие позитивных отношений и невоенного сотрудничества с Россией. В настоящее время представители государств — членов НАТО и России регулярно совещаются на равной основе в Совете Россия—НАТО, консультируются по текущим вопросам безопасности и развивают практическое сотрудничество в широком диапазоне невоенных областей, представляющих общий интерес. Хотя между ними сохраняются различия по некоторым вопросам, решение которых может потребовать какого-то времени, движущей силой нового духа сотрудничества стало осознание того, что государства — члены НАТО и Россия имеют общие стратегические приоритеты и сталкиваются с общими вызовами, такими как борьба с терроризмом и распространение оружия массового уничтожения. В 1991 году Россия стала членом Совета североатлантического сотрудничества (который в 1997 году был заменен Советом евроатлантического партнерства), в 1994 года она присоединилась к Партнерству ради мира [6. С. 71—73]. В мае 2002 года был создан Совет Россия—НАТО (СРН), которым был заменен Совместный постоянный совет (СПС). В настоящее время 28 государств — членов НАТО и Россия участвуют в СРН в качестве равных партнеров, ища и используя возможности совместных решений и совместных действий по широкому спектру как вопросов безопасности, так и проблем невоенного сотрудничества в Евроатлантическом регионе. Переход от СПС к СРН воплощает принципиально новый подход к этим отношениям. Это внесло значительный вклад в создание атмосферы большего доверия и резко повысило возможности обмена мнениями по политическим и иным невоенным вопросам и консультациям, направленных на развитие конкретного сотрудничества [11. С. 58].

СРН и его подчиненные структуры работают по принципу консенсуса и непрерывного политического диалога. Члены СРН выступают в качестве национальных представителей и действуют в соответствии со своими коллективными обязательствами и обязанностями. Как члены НАТО, так и Россия сохраняют за собой право действовать независимо, хотя их общая задача в рамках СРН состоит в том, чтобы сотрудничать во всех областях, где у них имеются общие интересы и проблемы. Эти области определены в основополагающем акте, и в настоящее время активизируется сотрудничество по ряду ключевых невоенных вопросов, которые включают: борьбу с терроризмом, кризисное регулирование, политическое сотрудничество в сфере нераспространения и контроля над вооружениями, научно-техническое и экологическое сотрудничество, взаимодействие между экономическими и гуманитарными структурами, помощь в случае возникновения гражданских чрезвычайных ситуаций. По взаимному согласию участников СРН к сфере его деятельности могут быть добавлены новые области [11. С. 59].

Что касается отношений НАТО с Украиной как важнейшей основы для невоенного сотрудничества между альянсом и одним из ключевых государств-партнеров, то они стали поступательно развиваться после обретения ею независимости в 1991 году. 9 июля 1997 года в Мадриде украинский президент и главы государств и правительств стран НАТО подписали Хартию об особом партнерстве между

НАТО и Украиной. Этот документ служит официальной основой в том числе невоенных отношений между НАТО и Украиной. В соответствии с Хартией была также создана Комиссия НАТО—Украина (КНУ), которая является руководящим органом, ответственным за развитие отношений между НАТО и Украиной и определение направлений совместной деятельности, а также структурной, организационно-институциональной основой для реализации невоенного сотрудничества альянса с Украиной. КНУ служит форумом для консультаций как по вопросам безопасности, так и по ключевым невоенным проблемам, вызывающим общую озабоченность. В ее задачи входит обеспечение надлежащей реализации положений Хартии, оценка общего развития отношений между НАТО и Украиной, анализ планов будущей деятельности и предложение способов совершенствования или дальнейшего развития сотрудничества. Она также отвечает за анализ совместной деятельности, протекающей в различных рамках, например, в программе «Партнерство ради мира», а также за сотрудничество между невоенными структурами согласно годовым планам работы [12. С. 27—28].

Таким образом, после окончания «холодной войны» в НАТО произошли существенные структурно-организационные изменения, ставшие институциональной основой возникновения и последующего развития новых, невоенных направлений деятельности НАТО. С одной стороны, такой структурно-институциональной основой стало расширение НАТО на Восток и включение в альянс государств Центральной и Восточной Европы, а с другой — появление новых институтов НАТО, таких как Совет североатлантического сотрудничества (ССАС), позднее преобразованный в Совет евроатлантического партнерства (СЕАП), а также новых программ сотрудничества, в том числе и невоенного, с государствами — партнерами Североатлантического союза. Среди таких программ сотрудничества стоит выделить в первую очередь «Партнерство ради мира», «Средиземноморский диалог» и Стамбульскую инициативу о сотрудничестве. Кроме того, значительное влияние на невоенную деятельность НАТО оказало возникновение таких новых институтов альянса, как Совет Россия—НАТО и Комиссия НАТО—Украина, которые стали полноценными площадками для невоенного сотрудничества между Североатлантическим союзом и ключевыми во внешнеполитическом отношении государствами — партнерами альянса.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Виленский Д. Стамбульская инициатива о сотрудничестве: новый этап деятельности НАТО? // *Международная жизнь*. — 2004. — № 12.
- [2] Североатлантический договор. Вашингтон, Федеральный округ Колумбия, 4 апреля 1949 г. / Справочник НАТО. — М., 2006.
- [3] Borawski J. Partnership for Peace and beyond. — NY: International Affairs, 2004. — № 4.
- [4] Eastelwood S. NATO's Mediterranean Dialogue — Linking regions together. — Boston: Boston University press, 2006.
- [5] Gambin K. Partnership for Peace Information Management System. — London: New political publishing house, 2007.
- [6] Jakobson M. Finland, Russia and NATO expansion. — London: New science, 2008.

- [7] *Lungescu O.* The Road to NATO expansion. // The New York Times. — 2006. — № 173.
- [8] *Muravchik J.* The Imperative of NATO's Leadership. — Washington: American Enterprise Institute, 2010.
- [9] *Nashel J.* Cold War (1945—91): Changing Interpretations. — Oxford: the Oxford Companion to American Military History, 1999.
- [10] *Osprey L.* Mediterranean Dialogue Countries: New Problems and Affairs in the 21st Century. — NY: Rowman & Littlefield, 2010.
- [11] *Paquette L.* NATO and Eastern Europe after 2000. — NY: Nova Science, 2001.
- [12] *Utkin A.* NATO — Ukraine: new era? // Foreign policy. — USA, 2007. — № 12.
- [13] *Wood J.* History of NATO Political Structures. — NY: Rowman & Littlefield, 2007.

STRUCTURAL AND INSTITUTIONAL CHANGES IN NATO AFTER THE END OF THE COLD WAR

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 deals with some fundamental structural and organizational changes which took place in NATO after the end of the Cold War. In particular the article touches upon some issues associated with the NATO expansion and with the origin of new authorities and cooperation programs in the North Atlantic Alliance.

Key words: NATO, nonmilitary activities, NATO expansion, NATO—Russia Council, NATO—Ukraine Commission, Partnership for Peace, Mediterranean Dialogue, Istanbul Cooperation Initiative, Euro-Atlantic Partnership Council.