УДК 327.51

*Цыбаков Д.Л.,*
*Малик Е.Н.*

# Модификация функций межгосударственных союзов в условиях нарастания конфликтогенности мировой политики

В статье раскрываются предпосылки, содержание и итоги модификации функций межгосударственных союзов в современном мире. Рассматривается взаимосвязь изменения системы международных коалиций в условиях нарастания конфликтов в современном мире. Анализируются изменения в предназначении союзов и военно-политических блоков в политике США и стран Западной Европы. Авторы выявляют юридические, организационные и иные аспекты трансформации функций межгосударственных объединений, происходящих на фоне обострения соперничества ключевых акторов мировой политики.

Ключевые слова: международная политика, милитаризация, межгосударственные союзы, НАТО, Европейский союз, конфликт, конфликтогенность.

Одними из проявлений постбиполярности стали принципиальные изменения системы международных коалиций на фоне нарастания конфликтогенности мирового сообщества. Меняются численный состав межгосударственных союзов, а также функции, которые они призваны исполнять в области обеспечения безопасности. Представляется, что объединяющим фактором для союзов и блоков различного предназначения может быть признан атлантизм, под которым В.Г. Соколенко предлагает понимать искусственный политический симбиоз цивилизационных потенциалов США и стран Западной Европы в борьбе за глобальный контроль над ресурсами планеты[1]. Наиболее активным международным субъектом военного экспансионизма региона признается Североатлантический альянс.

В научном сообществе нет единства относительно его роли в современной международной политике. Противоречиво расцениваются и глубинные мотивы сохранения НАТО, и попытки модифицировать его предназначение как субъекта международных отношений[2]. В последние годы популярен институциональный подход, предлагающий воспринимать Североатлантический союз в качестве самостоятельного субъекта, в значительной мере дистанцировавшегося от национальных правительств стран–учредителей организации.

В то же время натовская бюрократия не может расцениваться как совершенно независимый международный актор, поскольку достаточно высока степень материальной и политической зависимости объединения от конкретных государств, в первую очередь от правящей элиты США. Достаточно популярна точка зрения, в соответствии с которой НАТО продолжает оставаться если не сателлитом, то неравноправным партнером заокеанской державы, а продвижение альянса на Восток – не что иное, как «американизация» Европы. Она заключается в активном взаимодействии США с партнерами по НАТО и ЕС, воздействии заокеанской державы на позицию европейских стран в области внешней политики и безопасности с целью не допустить возникновения помех для реализации целей стратегии США[3].

Усиление позиций НАТО в системе международной политики не сводится только к расширению количественного состава участников военно-политической организации.

Цели и задачи союза, направления его развития и принципы реализации его военной политики нашли отражение в новом документе – «Всеобъемлющей политической директиве» (2006). В нем перечислялись угрозы безопасности и факторы конфликтогенности, актуальные для XXI столетия.

Главенствующее место среди них занимали международный терроризм, распространение современных средств вооружения, включая средства массового поражения. Помимо них опасения альянса вызывают политические и экономические кризисы в регионах, которые именовались районами его «жизненно важных интересов». Одним из стратегических приоритетов НАТО в XXI веке официально было признано обеспечение доступа его участников к источникам и маршрутам доставки запасов углеводородов, ради чего может быть применена и вооруженная сила.

Во «Всеобъемлющей политической директиве» подтверждалось право превентивного использования военных возможностей организации, включая применение ядерных вооружений, в том числе за пределами зоны ответственности НАТО. Закреплялся принцип использования военной силы, невзирая на отсутствие санкции Совета Безопасности ООН. Таким образом, правомерным будет утверждение о преобразовании НАТО из международной региональной в глобальную военно-политическую организацию[4].

Во-первых, фактически зоной его ответственности были признаны районы, находящиеся далеко за пределами Северной Атлантики. Во-вторых, за прошедшее десятилетие организация регулярно выходила за рамки своих официальных полномочий, в зависимости от международной конъюнктуры вмешиваясь в кризисные и конфликтные ситуации, включая весьма далекие от своего прямого предназначения. Войска НАТО использовались для ликвидации стихийных бедствий и техногенных катастроф, урегулирования этнических и конфессиональных конфликтов, обеспечения энергетической безопасности и борьбы с международным терроризмом.

Представляется, что руководство альянса готово реагировать на любую ситуацию, которая могла бы расцениваться как источник опасностей и угроз международной или национальной безопасности. При этом международное сообщество не имеет в своем распоряжении юридических и политико-административных механизмов, позволяющих пресечь милитаристские проявления со стороны организации НАТО в случае, если ее действия выйдут за рамки официально объявленных задач по борьбе с голодом, эпидемиями или международным терроризмом.

Совершенно новая практика освоения мирового геополитического пространства окончательно утвердилась в политике НАТО к исходу первого десятилетия XXI века. Очередная Стратегическая концепция Североатлантического союза, утвержденная в Лиссабоне в ноябре 2010 года, предусматривала переход от предоставления формального членства государствам, представляющим интерес для НАТО, к наращиванию двустороннего партнерства с ними.

Инициаторы новой политики альянса стремятся решить те же задачи, которые ставились перед НАТО в эпоху 1990-х, когда возникли концепции «расширения миссии» и «расширения зоны ответственности».

Помимо дальнейшего развития традиционной программы «Партнерство во имя мира» Североатлантический союз активно расширяет взаимодействие с все новыми государствами, расположенными за тысячи километров от его первоначального операционного района. Формат сотрудничества предполагает проведение совместных миротворческих, гуманитарных, антитеррористических операций, программы по переоснащению вооруженных сил, консультативную и экспертную поддержку. На наш взгляд, в первую очередь интерес НАТО вызывают страны, претендующие на статус региональных держав, или государства, потенциально способные реализовать самостоятельную военную политику: Россия, Австралия, Япония, Южная Корея, Швеция, Финляндия, Украина и некоторые другие. Пересмотр Стратегической концепции Североатлантического союза продиктован

влиянием ряда факторов, из которых наиболее важными представляются следующие:

– необходимость учитывать интересы влиятельных стран мира, прежде всего Российской Федерации и Китайской Народной Республики, позиция которых принципиально важна для продвижения интересов альянса;

– опыт проведения многолетней операции в Афганистане, где НАТО, в отличие от Балкан, не удалось достичь заметного успеха.

В первом случае перед НАТО возникла перспектива конфронтации с державами, которые способны реально противодействовать ее политике. Второй фактор проявился ввиду неспособности Североатлантического союза решать задачи совместной военной стратегии, опираясь лишь на собственные силы. Таким образом, десятилетний опыт реализации стратегии «двойного расширения» НАТО доказал необходимость отказа от прямых и откровенных форм милитаризации. Поглощение военной инфраструктуры малых стран и легитимация применения вооруженной силы без санкции международных организаций вызвали предсказуемую негативную реакцию мирового сообщества. Во втором десятилетии XXI столетия практика милитаризации международной политики натолкнувшись на ряд объективных препятствий, приобретает более гибкие способы и методы реализации.

Истинные цели экспансии маскируются декларациями о необходимости защиты гуманитарных интересов населения практически в любом регионе земного шара. Однако подлинные намерения Североатлантического альянса ясны из решения, принятого на встрече в штаб-квартире организации в Брюсселе: вооруженные силы блока должны быть готовы к ведению не менее восьми операций одновременно. О масштабе последних свидетельствует ориентировочная численность привлекаемых для этого военнослужащих – до 300 тыс. человек. НАТО фактически отказалась от концепции подготовки к полномасштабной войне, делая упор на проведение неограниченного количества вооруженных акций различных направленности и масштаба.

К реализации стратегических задач стремятся привлечь ресурсы государств, не являющихся официальными членами военных блоков или не имеющих юридически закрепленного статуса их союзников. Так, военный контингент Международных сил содействия безопасности в Афганистане насчитывал в разное время порядка 140 тысяч военнослужащих, представлявших около 50 национальных государств, а также многочисленных сотрудников частных военных компаний. Войска стран, не входящих в блок НАТО, привлекаются под его командованием для поддержания порядка на территории Косово, а также в Аденском заливе в рамках операции «Океанский щит».

В обмен партнеры организации Североатлантического договора получают материальную, научно-техническую и информационную поддержку, а их правящие элиты обретают возможность быть включенными в члены неформального мирового истеблишмента.

Непосредственная выгода для НАТО от сотрудничества подобного рода состоит в переустройстве зарубежных армий по стандартам союза, подготовке в странах-партнерах лояльного офицерского корпуса, формировании групп поддержки среди их правящей бюрократии и гражданского общества. Наиболее предпочтительным вариантом представляется превращение вооруженных сил нейтральных государств в филиалы военной организации альянса.

Основные принципы модернизированной политики НАТО изложены в двух актах, утвержденных на совещании в Берлине в апреле 2011 г.: «Активное вовлечение в общую безопасность: более эффективная и гибкая политика партнерства» и «Политико-военные рамки для участия партнеров в операциях под командованием НАТО». В мае 2012 года на совещании в Чикаго перечисленные документы были дополнены концепцией «умной обороны». Именно они лежат в основе стратегий, кардинально изменивших политику альянса на международной арене. Конкретные вопросы взаимодействия предлагается решать в рамках т.н. «Меню партнерского сотрудничества» и «Индивидуального плана партнерства и сотрудничества».

В качестве партнеров НАТО избираются и межгосударственные объединения. В данном случае антлантисты получают в свое распоряжение влиятельные институты, посредством которых можно оказывать влияние сразу на нескольких субъектов международных отношений.

Причем те из международных организаций, что изначально не были ориентированы для решения задач военного порядка, под влиянием США и Североатлантического союза постепенно меняют свое предназначение.

Так, НАТО наладило прочное сотрудничество с крупнейшей международной организацией – Африканским союзом, насчитывающим 53 государства-участника. Приоритетом взаимодействия признано укрепление боеспособности военного элемента организации – Африканских резервных сил, которые создавались в период 2006–2008 гг. по образцу Сил реагирования НАТО. Именно вооруженные формирования Африканского союза были использованы в последующем для противоборства с отрядами исламистов в Сомали, где в середине 1990-х гг. потерпели поражение миротворцы ООН, ведомые американскими стратегами.

Аналогичные по содержанию шаги предпринимались в бассейне Средиземного моря, когда по инициативе Франции был выдвинут проект «Союза для Средиземноморья». Его целью являлось вовлечение в будущую организацию государств Северной Африки и Ближнего Востока. Одним из ведущих направлений сотрудничества предполагалось сделать военную сферу, что не нашло понимания среди большинства стран региона[5]. Возможно, неготовность правящих кругов ряда государств Средиземноморья поддержать идею военно-политической интеграции с НАТО стала дополнительным поводом для инициирования так называемого «трансарабского переворота» 2011 года.

На фоне очевидного укрепления позиций Североатлантического альянса отмечается стремление к созданию альтернативных военно-политических организаций со стороны той части «политического класса» Европейского союза, которую не вполне устраивает доминирование в этой организации американских представителей и их сторонников.

По поводу сущности международной политики паневропейского объединения среди правительств стран континента сформировались две позиции. Велись оживленные дискуссии относительно того, должен ли будущий Евросоюз выступать как «военная», «европейская сверхдержава» (Х. Булл) или же «гражданская держава» (Ф. Дюшен)[6].

В итоге Евросоюз предстал перед миром как объединение, не претендующее на статус военно-политического блока. Однако военная составляющая в деятельности «единой Европы» постепенно стала занимать все более значимое место, реализуясь в контексте доктрин в сфере обеспечения безопасности и миротворческой деятельности.

Основным документом Европейского союза в данной области стала «Общая внешняя политика и общая политика безопасности» (ОВПБ), предусматривающая в перспективе формирование единых сил обороны. В последующем данный свод принципов стратегического развития Евросоюза неоднократно корректировался и менял наименование – Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО), затем, после подписания Лиссабонского договора – Общая политика безопасности и обороны (ОПБО). В рамках данных доктрин предпринимались попытки создания Европейских сил быстрого реагирования (ЕСБР) и Европейского полицейского корпуса, не приведшие к заметному успеху.

Относительно численности объединенных вооруженных сил планы военных чиновников Евросоюза варьировались в границах 60–100 тысяч человек, включая контингенты не только от стран-участниц объединения, но и от государств, претендующих на членство в «единой Европе». Одновременно инициаторами европейской военно-политической интеграции делались попытки получить доступ к органам управления и планирования НАТО. В результате 16 декабря 2002 года была принята «Декларации НАТО и ЕС по Европейской политике безопасности и обороны». Евросоюз признал первенство организации Североатлантического договора в обеспечении безопасности на континенте, однако не мог добиться уступок

по поводу возможности распоряжения ее военными возможностями.

В контексте своей стратегии Евросоюзом была создана структура органов управления военной политикой организации. Масштабы, которые планировалось придать намечавшейся военной организации Евросоюза к 2003 г., позволяют судить о перерождении оборонной политики этой организации в сторону милитаризации. Во-первых, объединенная группировка паневропейских вооруженных сил (Силы реагирования ЕС) должна была достигнуть 100 тысяч человек в течение одного года совместных действий, чего до начала афганской операции не предусматривалось даже стратегами из руководства НАТО. Численность и оснащенность военного контингента выходили за рамки официально задекларированных задач по миротворческим операциям.

Во-вторых, географический ареал ответственности военной организации Евросоюза планировалось распространить на 4 тысячи километров от границ стран, входящих в объединение. Исходя из этого, зона действий вооруженных сил Европы могла бы распространиться на ключевые геополитические регионы.

Большую роль в срыве замыслов по милитаризации политики Европейского союза, несомненно, сыграли итоги военных операций в Афганистане и Ираке. Негативный эффект от участия в войнах XXI века заключался в многолетнем отвлечении значительных сил и средств европейских государств ради интересов группировки американских неоконсерваторов. В других условиях усилия и ресурсы, растраченные странами «единой Европы» в военных кампаниях в далеких странах Азии, могли бы быть направлены на создание военно-политической организации Евросоюза. Кроме того, втягивание вооруженных сил европейских государств в новые вооруженные конфликты сопровождалось чувствительными по меркам благополучных западных обществ потерями и моральными издержками. В результате окрепли антивоенные настроения, препятствующие планам по наращиванию военно-политического потенциала ЕС.

Как подчеркивает О. Бычковская, следует ожидать дальнейшей самостоятельности политики Европейского союза, обусловленной низкой эффективностью сотрудничества с НАТО, помноженной на стремление «единой Европы» играть более существенную роль в международных отношениях[7]. Отмечается пересмотр традиционно сложившейся парадигмы разделения ответственности между НАТО и ЕС. Организация Североатлантического договора брала на себя решения военных задач в районах конфликтов, тогда как Европейский союз обращался к гражданскому кризисному реагированию. Теперь, понижая уровень военной активности в Европе, альянс стремится принять участие в урегулировании кризисов вне зоны своей ответственности. В свою очередь Евросоюз наращивает усилия в сфере безопасности, подключается к решению конфликтов, в том числе и за пределами континента, отрабатывает механизмы противодействия вызовам и угрозам современности.

Доказательством истинного предназначения политики Европейского союза в сфере обороны может стать тот факт, что Лиссабонский договор, констатируя необходимость создания координирующих военных структур, не предусматривает гарантий и механизмов обеспечения безопасности стран-участниц соглашения[8]. Из этого следует, что предметом военной политики Евросоюза выступают совсем не задачи по защите европейского сообщества от внешней агрессии силами будущей «европейской армии». Видимо, вооруженная составляющая в структуре организации необходима руководству Евросоюза для решения весьма широких и разнообразных замыслов, обращенных на упрочение влияния данного субъекта в системе международных отношений.

Модификация системы межгосударственных союзов и блоков в постбиполярном мире имеет очевидный милитаристский вектор. Объединения, официально создаваемые для оборонительных задач, прежде всего организация Североатлантического договора, принципиально изменили свое предназначение. Приоритетной задачей НАТО в первом десятилетии XXI века выступает вмешательство во внутренние дела суверенных государств с намерением установления здесь режимов, угодных атлантическим элитам.

Североатлантический альянс активно применяет потенциал объединенной военной организации для достижения целей, не относящихся к компетенции оборонной

политики. «Политизация» НАТО, продекларированная ее лидерами на закате «холодной войны», действительно произошла. Однако она выразилась не в придании союзу партикулярного облика, а в появлении «гибридной» военно-политической парадигмы, предусматривающей экспансию Североатлантического альянса в ключевых регионах Старого Света.

Должен быть отмечен тот факт, что модель функционирования организации Североатлантического договора продолжает рассматриваться в качестве образца для формирования потенциальных военно-политических блоков и международных союзов. При оценке возможностей для наращивания своего влияния в регионах земного шара, характеризуемых высоким конфликтным потенциалом, политические элиты выражают стремление использовать формат Североатлантического альянса для институционализации проектов будущих межгосударственных объединений. К примерам подобного рода необходимо отнести проект создания «исламского НАТО», провозглашенный лидерами турецкой партии «Саадат», наращивание военной интеграции в рамках Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива с перерастанием его в направленный против Ирана Союз стран Персидского залива и проект «Нордического (Североевропейского) союза», именуемого «мини-НАТО»[9].

Еще одним проявлением милитаризации стало присвоение функций военной политики международными союзами, изначально не нацеленными на активность в сфере безопасности. Показательна ситуация с формированием оборонной стратегии Европейского союза. Проекты, озвученные его официальными представителями, предусматривали создание весьма многочисленных и всесторонне оснащенных военных контингентов. При этом операционные районы будущих объединенных вооруженных сил простирались за тысячи километров от европейских границ.

Неудачу с появлением «паневропейской армии» целесообразно связывать с влиянием объективных факторов – сопротивлением миролюбивых политических сил в странах континента, конкуренцией натовской бюрократии и последствиями мирового финансового кризиса, подорвавшего геополитические амбиции руководства Европейского союза.

**Библиографический список**

1. Бордачев Т.В. Пределы европеизации. Россия и Европейский союз, 1991–2007: теория и практика отношений. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – С. 31. Гудби Д., Бувальда П., Тренин Д. Стратегия стабильного мира. Навстречу Евроатлантическому сообществу безопасности. – М., 2003. – С. 15.

2. Бутурлинова Н. Мир в сетях НАТО. Как Североатлантический альянс становится глобальной организацией /Информационно-аналитический портал «Столетие» http://www.stoletie.ru/geopolitika/ mir v setah nato 2011-05-12.htm#commen [дата обращения 03.02.2012.]

3. Бычковская О. Взаимоотношения ЕС и НАТО в контексте евроатлантической безопасности // Журнал международного права и международных отношений. – Минск, 2011, № 1. – С. 67.

4. Емельянова Н.Н. Европейский союз, вооруженные силы и международное право. – М.: Юрис Пруденс, 2010. – С. 157.

5. Соколенко В.Г. Глобальные «Бермуды», или некоторые итоги игровой политики атлантизма. //Обозреватель – Observer, 2001, № 12 (143).

6. Степанова Е. Россия и антикризисная стратегия НАТО после окончания «холодной войны» // Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век. – М., 2000. – С. 132.

7. Тарасенко П. Союз Персидского залива. В регионе создается крупнейший интеграционный проект со времен ЕС // Коммерсантъ, № 86 (4871), 16.05.2012.

8. Татаринцев В.М. Проблемы безопасности в Средиземноморье: роль НАТО и ЕС. – М.: Восток-Запад, 2009. – С. 346.

9. Троицкий М.А. Концепция «программирующего лидерства» в евроатлантической стратегии США // Pro et Contra. 2002. № 4. – С. 86.

References

1. Bordachev T.V. Predely evropeizacii. Rossija i Evropejskij sojuz, 1991–2007: teorija i praktika otnoshenij (Limits of Europeanization. Russia and the European Union, 1991-2007: theory and practice of relationships), .M.: Izd. dom GU VShJe, 2007, p.p. 31.

2. But-URLinova N. Mir v setjah NATO. Kak Severoatlanticheskij al'jans stanovitsja global'noj organizaciej /Informacionno-analiticheskij portal «Stoletie» (World networks of

NATO. The way Alliance becomes a global organization), http://www.stoletie.ru/geopolitika/mir v setah nato 2011-05-12.htm#commen [03.02.2012.]

3. Bychkovskaja O. Vzaimootnoshenija ES i NATO v kontekste evroatlanticheskoj bezopasnosti (Relations between the EU and NATO in the context of Euro-Atlantic security) Zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenij, Minsk, 2011, № 1, p.p. 67.

4. Emel'janova N.N. Evropejskij sojuz, vooruzhennye sily i mezhdunarodnoe pravo (European Union, armed forces and international law), M.: Juris Prudens, 2010, p. 157.

5. Sokolenko V.G. Global'nye «Bermudy», ili nekotorye itogi igrovoj politiki atlantizma (Global «Bermuda» or some results of gaming Atlanticist policy), Obozrevatel' – Observer, 2001, № 12 (143).

6. Stepanova E. Rossija i antikrizisnaja strategija NATO posle okonchanija «holodnoj vojny» (Russian anti-crisis strategy and NATO after the end of the «Cold War'') Rossija i osnovnye instituty bezopasnosti v Evrope: vstupaja v XXI vek, M., 2000, p. 132.

7. Tarasenko P. Sojuz Persidskogo zaliva. V regione sozdaetsja krupnejshij integracionnyj proekt so vremen ES (Union Gulf. The region is creating major integration projects since the time of the EU), Kommersant#, № 86 (4871), 16.05.2012.

8. Tatarincev V.M. Problemy bezopasnosti v Sredizemnomor'e: rol' NATO i ES (Security problems in the Mediterranean: the role of NATO and the EU) M.: Vostok-Zapad, 2009, p. 346.

9. Troickij M.A. Koncepcija «programmirujushhego liderstva» v evroatlanticheskoj strategii SShA (The concept of «programming leadership» in the Euro-Atlantic US), strategy Pro et Contra, 2002,№ 4, p. 86.

---

[1] Соколенко В.Г. Глобальные «Бермуды», или Некоторые итоги игровой политики атлантизма // Обозреватель – Observer. – 2001. – № 12 (143).

[2] Степанова Е. Россия и антикризисная стратегия НАТО после окончания «холодной войны» // Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век. – М., 2000. – С. 132.

[3] Троицкий М.А. Концепция «программирующего лидерства» в евроатлантической стратегии США // Pro et Contra. – 2002. – № 4. – С. 86.

[4] Бутурлинова Н. Мир в сетях НАТО. Как Североатлантический альянс становится глобальной организацией /Информационно-аналитический портал «Столетие» http://www.stoletie.ru/geopolitika/ mir v setah nato 2011-05-12.htm#commen [ 03.02.2012].

[5] Татаринцев В.М. Проблемы безопасности в Средиземноморье: роль НАТО и ЕС. – М.: Восток–Запад, 2009. – С. 346.

[6] Бордачев Т.В. Пределы европеизации. Россия и Европейский союз, 1991–2007: теория и практика отношений. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – С. 31; Гудби Д., Бувальда П., Тренин Д. Стратегия стабильного мира. Навстречу Евроатлантическому сообществу безопасности. – М., 2003. – С. 15.

[7] Бычковская О. Взаимоотношения ЕС и НАТО в контексте евроатлантической безопасности // Журнал международного права и международных отношений. – Минск. – 2011, – № 1. – С. 67.

[8] Емельянова Н.Н. Европейский союз, вооруженные силы и международное право. – М.: Юрис Пруденс, 2010. – С. 157.

[9] Тарасенко П. Союз Персидского залива. В регионе создается крупнейший интеграционный проект со времен ЕС // Коммерсантъ, № 86 (4871), 16.05.2012.