

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

С. А. Костин

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РОССИИ И НАТО В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ

Аннотация. XX век был богатым на военно-политические события. Две мировые войны и реальная угроза начала ядерной войны показали, насколько важно иметь действенные механизмы обеспечения коллективной безопасности, имеющие под собой международно-правовую основу.

В XX веке модели обеспечения коллективной безопасности в большей степени строились на базе «блоковых моделей», путем противостояния военно-политических союзов Антанты и Тройственного союза, Организации Североатлантического договора (НАТО) и Организации Варшавского договора (ОВД).

Роспуск в 1991 году ОВД породил надежды на то, что блоковое противостояние в Европе уйдет в прошлое. Иными словами, многие надеялись на то, что вслед за роспуском ОВД последует и роспуск НАТО. Однако этого не случилось. Более того, Запад пошел на расширение сферы действия военно-политического блока НАТО путем включения в него новых членов.

России пришлось принять такое развитие событий как данность. В условиях существования НАТО она инициировала развитие отношений с этим военно-политическим альянсом на основе заключения основополагающего акта и создания Совета Россия - НАТО (СРН). Тем самым Российская Федерация вышла на новый уровень взаимодействия с Западом в Европе. О том, как обстоят дела в вопросах взаимодействия России и НАТО, говорится в данной статье.

Ключевые слова: юриспруденция, НАТО, Совет Россия – НАТО, ОБСЕ, коллективная, европейская, система противоракетной обороны, ПРО, безопасность, основополагающий.

Старый свет уже на протяжении многих веков является одним из центров мировой политики, оказывающих непосредственное влияние на развитие мировой цивилизации. Несмотря на это, именно европейский регион стал очагом двух самых кровопролитных войн в истории человечества.

Решение проблемы обеспечения коллективной безопасности в Европе всегда являлась одной из ключевых задач континента. XX век показал, насколько острой является эта проблема.

Поле окончания Второй мировой войны система обеспечения коллективной безопасности в Европе строилась на базе «блоковой модели», путем противостояния военно-политических союзов НАТО и ОВД. Однако за несколько десятилетий до этого миру уже была продемонстрирована печальная история противостояния военно-политических блоков

Антанты и Тройственного союза. Кроме того, неудачным оказался опыт деятельности Лиги Наций. Поэтому в середине XX века крайне важно было разработать механизмы, способные не допустить новой мировой войны.

К сожалению, сразу же после окончания Второй мировой войны началась «холодная война». Ее начало связывают с известной речью премьер-министра Великобритании Уинстона Черчилля в американском городке Фултоне 5 марта 1946 г. 4 апреля 1949 г. в Вашингтоне был подписан Североатлантический Договор о создании НАТО¹. Антисоветская направленность данного Договора была очевидна и не

¹ Договор подписали США, Канада, Исландия, Великобритания Франция, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Норвегия, Дания, Италия и Португалия.

скрывалась Западом. Новый виток напряженности не заставил себя долго ждать.

В сентябре 1950 г. на сессии Совета НАТО была принята Концепция, отражающая антисоветскую направленность альянса. Она предполагала: а) сохранение постоянного военного присутствия США в Западной Европе; б) восстановление военного потенциала западноевропейских государств; в) размещение войск альянса непосредственно на границе между социалистическими странами и странами НАТО в Европе; г) отказ от признания послевоенных реальностей на европейском континенте; д) опору на ядерное оружие в качестве основного средства решения проблем с Советским Союзом².

В качестве асимметричного ответа и для поддержания военно-политического баланса сил социалистические страны предприняли меры, отодвигающие угрозу новой мировой войны. Их суть заключалась в необходимости достижения равновесия противостоящих сил в Европе.

14 мая 1955 г. в столице Польши Варшаве состоялось совещание европейских государств по обеспечению мира и безопасности в Европе, в ходе которого был подписан Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи³. В соответствии с положениями данного Договора была создана Организация Варшавского договора (ОВД), в которой участвовали 8 государств.

В ходе своей деятельности ОВД настойчиво выступала против «блоковой» модели обеспечения коллективной безопасности. Ярким примером этого может служить инициатива стран Варшавского Договора по созыву общеевропейского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и переговорам о сокращении вооруженных сил и вооружений в Центральной Европе.

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) начало свою работу в июле 1973 г. на уровне глав внешнеполитических ведомств 33-х европейских государств, а также США и Канады. Это был первый этап работы данного форума. Затем был длительный второй этап, который проходил в Вене и занял по времени два года (1973

– 1975 гг.). В ходе работы этого этапа был подготовлен Заключительный акт СБСЕ объемом около ста страниц текста. 31 июля – 1 августа 1975 г. в г. Хельсинки проходил третий этап Совещания, в ходе которого в торжественной обстановке первыми лицами указанных 35 государств состоялось торжественное подписание Заключительного акта СБСЕ. Стержнем этого документа стала Декларация принципов взаимоотношений стран - участниц Совещания. Декларация содержит в себе десять основных принципов, которые принято считать основными принципами международного права.

С момента создания СБСЕ становится универсальным международным форумом для обсуждения вопросов в области обеспечения коллективной безопасности в европейском регионе. В рамках СБСЕ в последующие годы были подписаны такие важные соглашения, как Парижская хартия для новой Европы и Договор об обычных вооружениях в Европе. В 1994 г. СБСЕ было преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Однако после этого ОБСЕ стала сдавать свои позиции как центр выработки политики европейских государств, США и Канады по обеспечению коллективной безопасности в Европе.

Следствием развернувшихся в 80-90-х гг. революционных событий в странах Восточной Европы стало крушение созданных в них после Второй мировой войны политических режимов. В качестве логического шага этих преобразований стал роспуск ОВД в июле 1991 г.

Вопреки ожиданиям многих, встречного шага не сделали страны – участницы НАТО. Вместо ожидавшегося роспуска этого альянса он наоборот стал принимать в свои ряды новые и новые государства, в том числе и те, которые были когда-то членами Организации Варшавского договора. Таким образом, баланс военно-политических сил, который сложился к середине 70-х годов XX века в Европе и стал стабилизирующим фактором, способствующим сохранению мира в Европе и недопущению развязывания новой мировой войны, был нарушен.

После этого произошло событие, ставшее историческим после крушения политических режимов в большинстве стран Восточной Европы, - развал Советского Союза. Это случилось 8 декабря 1991 г. За год до этого события Западная Германия приняла в свое лоно Германскую Демократическую Республику, которая существовала с 1949 по 1990 гг.

² Караганов С.А., Трофименко Г.А., Шеин В.С. США – Диктатор НАТО. – М.: Сов. Россия, 1985. Империализм: хроника преступлений. С. 73.

³ Договор подписали Албания, Болгария, Венгрия, ГДР, Польша, Румыния, СССР и Чехословакия. Он вступил в силу 5 июня 1955 г.

Поскольку НАТО не последовало примеру ОВД и не стало распускаться, России пришлось принять эту данность и начать выстраивать новые отношения с Североатлантическим альянсом.

27 мая 1997 г. в Париже был подписан основополагающий акт о взаимных отношениях между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора. Подписание основополагающего акта между Россией и НАТО обозначило новый этап в динамике международных отношений. Можно сказать, что этим актом была подведена черта под конфронтационной политикой эпохи «холодной войны», заложен фундамент для конструктивного диалога и сотрудничества.

Анализ документа показывает, что его основной ценностью является учреждение механизма консультаций между Россией и НАТО. В рамках Акта был создан Совместный постоянный совет, который стал механизмом для проведения консультаций, достижения консенсуса, сотрудничества, выработки совместных решений и действий по целому ряду вопросов безопасности в Евроатлантическом регионе. Создание Совета позволило выйти на новый уровень взаимоотношений между Россией и НАТО, позволившие в большей степени учитывать интересы государств – участников европейской системы коллективной безопасности.

В разделе III основополагающего акта стороны определили сферы, в которых должно осуществляться сотрудничество. Речь шла об определении сферы вопросов, представляющих взаимный интерес, в первую очередь, относящихся к безопасности и стабильности в Евроатлантическом регионе или к конкретным кризисам, включая вклад России и НАТО в безопасность и стабильность в этом регионе⁴.

На примере этого Акта, хорошо видно, что межгосударственные отношения начали избавляться от идеологической оболочки. Не случайно одно из ключевых положений документа состоит в том, что «НАТО и Россия не рассматривают друг друга как противников... Они намерены развивать на основе общих интересов, взаимности и транспа-

рентности прочное, стабильное и долговременное партнерство».⁵

Совместный постоянный совет является важнейшим инструментом взаимодействия, в том числе и по такому ключевому вопросу, как трансформация Североатлантического альянса, обновление стратегической концепции НАТО. Как отметил через год после подписания основополагающего акта заместитель министра иностранных дел России Н.Н. Афанасьевский: «Считаем, что обновленная стратегическая концепция НАТО должна полностью соответствовать новым реалиям в сфере европейской безопасности, новым угрозам и вызовам. Новая стратегическая концепция должна закладывать перспективы реальной трансформации НАТО. В этой концепции не должны фигурировать пережитки холодной войны. Роль НАТО необходимо переориентировать и сделать в большей степени политической, нежели военной»⁶.

Несмотря на достоинства консультационного механизма Совета, он имел и свои недостатки. Прежде всего, это неспособность по-настоящему позитивно влиять на развитие ситуации в Евроатлантическом регионе. Односторонние действия НАТО в отношении Югославии в 1999 г. были предприняты вопреки основополагающему акту и предусмотренному в нем механизму консультаций. В ответ на такие действия НАТО Россия отказалась от дальнейшего сотрудничества с альянсом и на некоторое время заморозила свое участие в механизме консультаций и самом Акте.

Новый этап сотрудничеству открыла встреча на высшем уровне России и государств – членов НАТО в Риме в мае 2002 г., в ходе которой была подписана декларация «Отношения Россия–НАТО: новое качество».

В ходе проведения встречи было заявлено, что Россия и государства – члены альянса (а не Россия и Альянс, как в Акте) открыли «новую страницу» в своих взаимоотношениях. Римская декларация учредила Совет Россия–НАТО (СРН), предусмотрев, что Россия и государства – члены альянса «будут работать как равные партнеры в областях,

⁴ Официальный сайт Постоянного представительства России при НАТО – основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора. <<http://natomission.ru/cooperation/document/1/>> (дата посещения – 22 июня 2012 г.).

⁵ См.: там же.

⁶ Первая годовщина со дня подписания основополагающего акта Россия – НАТО: Итоги и перспективы: Материалы международной конференции, 19-20 июня 1998 г., Москва / РАН НИИОН. 1999 г. С. 33.

представляющих взаимный интерес»⁷, т.е. в своем национальном качестве и без предварительных внутриблоковых согласований.

СРН стал функционировать на основе принципа консенсуса, соблюдения его членами своих обязательств по международному праву, включая Устав ООН, получил возможность не только создавать рабочие органы в виде комитетов и рабочих групп, но и пользоваться для обеспечения их деятельности ресурсами соответствующих комитетов НАТО. Созданный механизм позволял перейти от консультаций к принятию совместных решений и реализации совместных действий и, что очень важно, его деятельность давала возможность постепенно подключать российских представителей к работе различных органов альянса и формировать таким образом новое качество отношений, базирующееся на основе компромисса.

С момента учреждения СРН вплоть до 2008 г.⁸ была проделана большая работа, нацеленная на создание новой среды взаимоотношений между Российской Федерацией и НАТО. Однако СРН не сумел создать должную атмосферу доверия и основу для эффективного сотрудничества в ряде специфических областей, оставшись преимущественно форумом для дискуссий и политического диалога. К сожалению, Совет не стал эффективным механизмом для выработки совместной политики и решений, для адекватного учета позиции России, что широко признается как в России, так и на Западе.⁹

В настоящее время принимаются усилия по выходу СРН на новый уровень сотрудничества. Уточнена структура рабочих органов в направлении концентрации усилий на проблемных вопросах. Предусмотрены рабочие группы, о которых говорилось выше. Признано целесообразным сохранить

в структуре Совета Комитет по науке ради мира и безопасности. Принято решение об осуществлении совместной оценки угроз и вызовов безопасности как основы для совместных политических действий. Выделение в отдельную группу проблематики контроля над вооружениями (в первую очередь, Договора о вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)), способно оживить дискуссию по различным аспектам европейской безопасности.

Поскольку одной из ключевых областей сотрудничества России и НАТО является сфера, относящаяся к безопасности и стабильности в Евроатлантическом регионе, вопросы о необходимости размещения системы ПРО на территории Европы встают достаточно остро. При уже идущих переговорах о едином пространстве ПРО, возникает трудность в оценке односторонних решений Альянса по размещению элементов ПРО на территории стран Восточной Европы без согласования с Российской Федерацией.

Инициатива создания системы ПРО в Европе, очевидно, принадлежит США¹⁰. В 2001 г. США после выхода из Договора об ограничении систем противоракетной обороны 1972 г. был взят курс на создание глобальной системы ПРО. Данная инициатива США получила поддержку у членов блока НАТО.

Учитывая заявления Запада о том, что Российская Федерация находится в едином пространстве безопасности со странами НАТО, до определенного момента оставалось непонятным, как именно Российской Федерации необходимо реагировать на данную инициативу США. Диалог с Российской Федерацией на тему создания Европейской системы ПРО продолжился после того, как США принципиально изменили свой подход. Было сделано совместное заявление Президентов Российской Федерации и Соединенных Штатов о готовности к равноправному и взаимовыгодному сотрудничеству¹¹.

⁷ Официальный сайт Постоянного представительства России при НАТО – Декларация глав государств и правительств Российской Федерации и государств – членов НАТО (Рим). <<http://natomission.ru/cooperation/document/2/>> (дата посещения – 22 июня 2012 г.).

⁸ Российская позиция в грузино-югоосетинском конфликте вызвала негативную реакцию НАТО и обусловила временное свертывание военного сотрудничества по линии СРН. Российская Федерация приостановила свое участие в соглашении о статусе сил, заключенном с НАТО в рамках программы «Партнерство ради мира».

⁹ Подробнее см.: И.Ю. Юргенс, С.А. Кулик. О перспективах развития отношений России и НАТО. Институт современного развития. М. 2010. С. 56.

¹⁰ Подробнее см.: В.И. Трубников. Проблемы и перспективы сотрудничества России с США/НАТО в сфере противоракетной обороны. Институт мировой экономики и международных отношений РАН. М. ИМЭМО РАН 2011. С. 7.

¹¹ Официальный сайт Президента Российской Федерации. Совместное заявление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева и Президента Соединенных Штатов Америки Б. Обамы по вопросам ПРО. 06 июля 2009 г. <http://kremlin.ru/ref_notes/35> (дата посещения – 22 июня 2012 г.).

В 2010 г. на саммите Россия – НАТО в Лиссабоне Президент Российской Федерации Д.А. Медведев выдвинул предложение о создании совместной системы ПРО по периметру Евроатлантического региона, предназначенной для перехвата баллистических ракет, стартовавших из-за пределов региона.

Эффективное сотрудничество Российской Федерации и НАТО в сфере ПРО является ключевым фактором в их взаимоотношениях. Если линия сотрудничества в области ПРО потерпит фиаско и строительство систем ПРО будет реализовываться НАТО в одностороннем порядке, это неизбежно вызовет очередной кризис во взаимоотношениях России и Запада. Напротив, успешное сотрудничество по ПРО может стать весомым аргументом в пользу претворения в жизнь программы «Партнерства ради модернизации» и сближения России и Запада.

Если на начальном этапе одностороннее развёртывание со стороны НАТО системы ПРО в Европе вызывало у Российской Федерации лишь озабоченность, то в настоящее время, очевидно, что это вызывает и определенное противодействие. Требуемые Российской Федерацией юридические гарантии ненаправленности системы ПРО против России до настоящего времени не предоставлены. В этой связи особенно настораживают мнения некоторых американских и европейских авторов, которые выдвигали тезисы о том, что военные действия государств - членов НАТО имеют если не юридические, то моральные оправдания¹².

Все это подталкивает Российскую Федерацию к принятию контрмер, способных нейтрализовать преимущества США перед Россией после создания элементов третьего пояса ПРО. Заявление, сделанное начальником Генерального штаба Вооруженных сил России говорит о готовности Российской Федерации предпринять такого рода меры. Генерал Макаров Н.Е. заявил: «С учетом дестабилизирующего характера системы ПРО, а именно: создания иллюзии нанесения безнаказанного разоружающего удара, решение об упреждающем применении имеющихся средств поражения будет приниматься в период обострения обстановки»¹³.

¹² Reisman, Kosovo's Antinomies, AJIL 93 (1999) 860 ff; о моральных проблемах см.: Habermas, Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, Die Zeit Nr 18/1999.

¹³ Официальный сайт Министерства обороны Российской

Дискуссии между официальными представителями Российской Федерации, США и НАТО об архитектуре ПРО в Европе продолжают и определенно имеют положительные тенденции. Нельзя не отметить заявление Генерального секретаря НАТО Андреса Фог Расмуссена, сделанного по итогам проведенной в мае 2012 г. Московской конференции по ПРО: «Эта конференция, так же как и последнее совместное компьютерное учение по ПРО, подтверждает, что диалог России и НАТО по противоракетной тематике активно продолжается». Однако сохраняются и разногласия в части возможной динамики развития ракетных угроз, а также распределения зон ответственности за оборону от возможного ракетного нападения.

Отвечая на вопрос журналистов по проблематике ПРО, на пресс-конференции по итогам встречи глав государств и правительств стран – членов «Группы двадцати» в Лос Кабосе, Мексика, 20 июня 2012 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Я считаю, что кардинально можно было бы изменить ситуацию только в том случае, если бы Соединённые Штаты согласились с нашим предложением: оно заключается в том, чтобы мы – и Россия, и Соединённые Штаты, и Европа – были бы равноправными участниками этого процесса»¹⁴. Таким образом, позиция Российской Федерации остается неизменной и основывается на равноправии сторон.

Несомненно, проблемы на пути сотрудничества России и НАТО связаны, прежде всего, с политическими факторами. Хочется надеяться, что у США найдется политическая воля, чтобы сохранить достигнутое и продолжить конструктивный диалог с учетом взаимных интересов.

Федерации - Выступление начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации на международной конференции «Фактор противоракетной обороны в формировании нового пространства безопасности», Москва, 03 мая 2012 г. <http://www.mil.ru/conference_of_pro/news/more.htm?id=11108033@egNews> (дата посещения – 22 июня 2012 г.).

¹⁴ Официальный сайт Постоянного представительства России при НАТО – Ответ Президента Российской Федерации В.В.Путина на вопрос по проблематике ПРО на пресс-конференции по итогам встречи глав государств и правительств стран – членов «Группы двадцати» в Лос Кабосе, Мексика, 20 июня 2012 года. <<http://natomission.ru/security/article/security/artnews/169/>> (дата посещения – 22 июня 2012 г.).

Библиография

1. В.И. Трубников. Проблемы и перспективы сотрудничества России с США/НАТО в сфере противоракетной обороны. Институт мировой экономики и международных отношений РАН. М. ИМЭМО РАН 2011. С. 7.
2. И.Ю. Юргенс, С.А. Кулик. О перспективах развития отношений России и НАТО. Институт современного развития. М. 2010. С. 56.
3. Караганов С.А., Трофименко Г.А., Шейн В.С. США – Диктатор НАТО. – М.: Сов. Россия, 1985. Империализм: хроника преступлений. С. 73.
4. Официальный сайт Президента Российской Федерации. Совместное заявление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева и Президента Соединенных Штатов Америки Б. Обамы по вопросам ПРО. 06 июля 2009 г. <http://kremlin.ru/ref_notes/35> (дата посещения – 22 июня 2012 г.).
5. Официальный сайт Министерства обороны Российской Федерации - Выступление начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации на международной конференции «Фактор противоракетной обороны в формировании нового пространства безопасности», Москва, 03 мая 2012 г. <http://www.mil.ru/conference_of_pro/news/more.htm?id=11108033@egNews> (дата посещения – 22 июня 2012 г.)
6. Официальный сайт Постоянного представительства России при НАТО – Ответ Президента Российской Федерации В.В.Путина на вопрос по проблематике ПРО на пресс-конференции по итогам встречи глав государств и правительств стран – членов «Группы двадцати» в Лос Кабосе, Мексика, 20 июня 2012 года. < <http://natomission.ru/security/article/security/artnews/169/>> (дата посещения – 22 июня 2012 г.).
7. Первая годовщина со дня подписания Основополагающего акта Россия - НАТО: Итоги и перспективы: Материалы международной конференции, 19-20 июня 1998 г., Москва / РАН НИИОН. 1999 г. С. 33.
8. Reisman, Kosovo's Antinomies, AJIL 93 (1999) 860 ff; о моральных проблемах см.: Habermas, Bestialitat und Humanitat. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, Die Zeit Nr 18/1999.

References (transliteration)

1. V.I. Trubnikov. Problemy i perspektivy sotrudnichestva Rossii s SShA/NATO v sfere protivoraketnoy oborony. Institut mirovoy ekonomiki i mezhdunarodnykh otnosheniy RAN. M. IMEMO RAN 2011. S. 7.
2. I.Yu. Yurgens, S.A. Kulik. O perspektivakh razvitiya otnosheniy Rossii i NATO. Institut sovremennogo razvitiya. M. 2010. S. 56.
3. Karaganov S.A., Trofimenko G.A., Shein V.S. SShA – Diktator NATO. – M.: Sov. Rossiya, 1985. Imperializm: khronika prestupleniy. S. 73.
4. Ofitsial'nyy sayt Prezidenta Rossiyskoy Federatsii. Sovmestnoe zayavlenie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii D.A. Medvedeva i Prezidenta Soedinennykh Shtatov Ameriki B. Obamy po voprosam PRO. 06 iyulya 2009 g. <http://kremlin.ru/ref_notes/35> (data poseshcheniya – 22 iyunya 2012 g.).
5. Ofitsial'nyy sayt Ministerstva oborony Rossiyskoy Federatsii - Vystuplenie nachal'nika General'nogo shtaba Vooruzhennykh Sil Rossiyskoy Federatsii na mezhdunarodnoy konferentsii «Faktor protivoraketnoy oborony v formirovanii novogo prostranstva bezopasnosti», Moskva, 03 maya 2012 g. <http://www.mil.ru/conference_of_pro/news/more.htm?id=11108033@egNews> (data poseshcheniya – 22 iyunya 2012 g.)
6. Ofitsial'nyy sayt Postoyannogo predstavitel'stva Rossii pri NATO – Otvet Prezidenta Rossiyskoy Federatsii V.V.Putina na vopros po problematike PRO na press-konferentsii po itogam vstrechi glav gosudarstv i pravitel'stv stran – chlenov «Gruppy dvadtsati» v Los Kabose, Meksika, 20 iyunya 2012 goda. < <http://natomission.ru/security/article/security/artnews/169/>> (data poseshcheniya – 22 iyunya 2012 g.).
7. Pervaya godovshchina so dnya podpisaniya Osnovopolagayushchego akta Rossiya - NATO: Itogi i perspektivy: Materialy mezhdunarodnoy konferentsii, 19-20 iyunya 1998 g., Moskva / RAN NIION. 1999 g. S. 33.
8. Reisman, Kosovo's Antinomies, AJIL 93 (1999) 860 ff; o moral'nykh problemakh sm.: Habermas, Bestialitat und Humanitat. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, Die Zeit Nr 18/1999.