

УДК: 327.51

СТРАТЕГІЧНА ПОЛІТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОГО ДОГОВОРУ ЩОДО СИСТЕМИ ПАРТНЕРСТВ: ВИКЛИКИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Корнілова В.В.

*кандидат історичних наук,
доцент кафедри загальнонаукових дисциплін,
Міжнародний університет фінансів*

У статті досліджуються передумови ухвалення Стратегічної концепції НАТО 2010 р. та її нинішнє політичне значення для системи партнерств Альянсу.

Ключові слова: система партнерств, рамки партнерства, експертна група, Стратегічна концепція, співробітництво, оновлення, трансформація, безпека.

В статье исследуются предпосылки принятия Стратегической концепции НАТО 2010 г. и её нынешнее политическое значение для системы партнерств Альянса.

Ключевые слова: система партнерств, рамки партнерства, экспертная группа, Стратегическая концепция, сотрудничество, обновление, трансформация, безопасность.

The article examines the preconditions to adoption of the NATO Strategic Concept 2010 and its current political importance for the system of Alliance's partnerships.

Key words: system of partnerships, framework of partnership, expert group, Strategic Concept, cooperation, renewing, transformation, security.

Постановка проблеми. Нині перед світовим співтовариством постали нові глобальні загрози, такі як тероризм, регіональна нестабільність, сепаратистський та етнічний націоналізм, фундаменталізм, організована злочинність, торгівля людьми та наркотиками, масова міграція, розповсюдження зброї масового ураження та засобів її доставки, кібертероризм.

Середовище безпеки постійно змінюється, і НАТО разом з ним. Поодинокі навіть найпотужніші держави Північної Америки та Європи не зможуть ефективно протистояти новим загрозам та викликам безпеці й будувати своє майбутнє на основі спільних цінностей: відданості демократії, свободі особистості, верховенству права, відкритості та прозорості влади, ринкової економіки та мирного врегулювання суперечок.

Тому, відповідно до чинної Стратегічної концепції 2010 р., Альянс має на меті посилювати систему партнерств як в існуючих, так і нових форматах, враховуючи та зберігаючи їхню специфіку. З огляду на вищезазначене, аналіз передумов ухвалення цього документу та його нинішнє політичне значення для країн-партнерів, до яких належить і Україна, набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність Північноатлантичного альянсу ґрунтовно вивчається у працях вітчизняних дослідників: Г.М. Перепелиці, Л.Ф. Гайдукова, О.Б. Чернеги, В.С. Білозубенка, А.А. Садекова, Л.М. Самосьонок, П.О. Демчука, І.Я. Тодорова, В.П. Горбуліна, В.О. Гречанінова. Серед західних дослідників НАТО – З. Бжезінський, Дж. Саймон, Е. Монаган, Д. Йост, Ш. Кросс, М. Орфі, Р. Мур, Дж. Крендлер, К. Масала, Ч. Крупнік та ін.

Метою статті є дослідження передумов ухвалення Стратегічної концепції НАТО 2010 р. та її сучасне політичне значення для системи партнерств Альянсу.

Виклад основного матеріалу. Стратегічна концепція – це офіційний документ, у якому окреслено довготривалу мету та характер НАТО, а також її основоположні завдання у сфері безпеки. Політичне значення Стратегічної концепції поступається тільки Вашингтонському договору – основоположному документу Північноатлантичного альянсу.

Процес оновлення Стратегічної концепції Альянсу став предметом обговорення в академічних колах Заходу ще задовго до свого початку.

Деякі вчені ставилися до цього процесу із побоюваннями. Так, на думку доктора Девіда Йоста, створення нового документу такого рівня могло б негативно позначитися на консенсусі всередині Організації. Вчений вважав, що передчасне ініціювання такого кроку могло лише завдати політичній шкоди або мати своїм результатом створення слабкого документу, який включав би розмиті положення й лише маскував головні проблеми, не розв'язуючи їх. Науковець стверджував, що спільними діями та заявами союзники вже довели свою спроможність розв'язувати сучасні проблеми оборони й безпеки на основі чинної на той час Стратегічної концепції 1999 р. [1, с. 57].

Інші вчені (наприклад, Клауз Віттман), маючи деякі перестороги щодо оновлення документу, все ж були схильними до такої необхідності, вказуючи на важливість відкритого обговорення з метою пошуку стратегічного консенсусу та потребу включення до документу нормативно-правової бази останніх років (Декларації самітів, документів з питань тероризму, поширення ядерної зброї, кібербезпеки).

Ініціатива з розробки нової Стратегічної концепції на думку пана Віттмана – це можливість для НАТО заново визначити свої цілі та завдання, проголосити стратегію „кооперативної безпеки”, що являє собою співпрацю між союзниками та країнами-партнерами, міжнародними організаціями, контроль над озброєнням. Усе це, на думку вченого, є спробою запропонувати світові комплексний підхід до безпеки XXI ст. [2, с. 67].

В рамках НАТО було розроблено новий комплексний підхід до безпеки. Він передбачає розуміння того, що безпека має військовий, політичний, економічний і соціальний виміри. Тому розбудова безпеки часто вимагає ефективної взаємодії з партнерами з метою поєднання різноманітних елементів єдиної спільної стратегії, де, залежно від конкретних обставин, НАТО відіграватиме провідну або допоміжну роль.

За безальтернативність оновлення Стратегічної концепції, яка б відповідала викликам сьогодення, активно виступав доктор Лайонел Понсар, який тривалий час обіймав посаду заступника директора інформаційного бюро Альянсу в Москві. На думку пана Понсара, сучасні завдання НАТО докорінно відрізняються від тих, що поставали в минулому.

Вчений вказував на те, що Стратегічна концепція 1999 р. була написана до таких подій, як терористичні напади на Сполучені Штати 11 вересня 2001 року. Відтоді союзники ухвалили ряд важливих документів, серед яких: Військова концепція оборони проти тероризму та План дій Партнерства проти тероризму. На думку пана Понсара, нагальними потребами залишалися перегляд загальної оцінки загроз, корегування Стратегії та відповідна адаптація військових сил та засобів Альянсу.

Ключовим питанням, яке обов'язково мало бути враховане у документі, науковець назвав розвиток відносин з ООН та ЄС. На його думку, нова Стратегічна концепція також мала відображати трансформаційні процеси всередині Альянсу [1, с. 51–52].

Дійсно, трансформація є постійною характерною ознакою НАТО. Упродовж понад півстоліття Альянс і світова спільнота розвивалися у такий спосіб, який не могли передбачити засновники НАТО. Такі зміни було відображено у кожному стратегічному документі, які розроблялися НАТО з того часу [7]. Стратегічна концепція (перша була ухвалена у 1950 р.) переглядалася у 1957 р., 1968 р., 1991 р. та 1999 р.

У 1999 р. перегляд Стратегічної концепції ознаменував пристосування стратегії НАТО до умов, що склалися після закінчення холодної війни. І хоча гарантії безпеки в межах Статті 5 не зазнали змін, було визнано, що на новому етапі колективна оборона потребує заходів, відмінних від тих, які розроблялися у період холодної війни та безпосередньо після її закінчення. Було взято до уваги загрози, пов'язані з діями країн, що зазнали кризи державної влади, з розповсюдженням зброї масового знищення та іншими транснаціональними загрозами, зокрема з міжетнічними та релігійними конфліктами. Однак, на той час ще не було враховано можливих масштабів таких загроз.

На саміті у Страсбурзі / Келі у квітні 2009 р. лідери країн-членів НАТО доручили Генеральному секретареві створити групу висококваліфікованих експертів для підготовки підґрунтя для нової Стратегічної концепції НАТО.

У серпні 2009 р. Генсек НАТО розпочав процес підготовки до розробки нової Стратегічної концепції. У ньому брали участь не лише союзники, але й країни-партнери, учасники Середземноморського діалогу та Стамбульської ініціативи, міжнародні (ООН, ЄС) та неурядові організації. Керівництвом Альянсу усіяко заохочувався інтерактивний діалог із широким залученням громадськості. Головою експертної групи з 12 фахівців була доктор Мадлен Олбрайт, у минулому – Державний секретар США. Менша команда на чолі з доктором Джеймі Шеа, головою Підрозділу політичного планування НАТО, виконувала роль секретаріату експертної групи.

На початкову роботи експертів відбулася низка семінарів, присвячених цілям та завданням НАТО, ролі Альянсу в урегулюванні криз, підвищенню рівня співпраці з міжнародними та неурядовими організаціями, ролі НАТО у побудові системи безпеки на Євроатлантичному просторі, відносинам з партнерами і трансформаційним процесам. Упродовж консультаційної фази експерти відвідали столиці країн-членів з метою обговорення їхніх висновків і пропозицій з урядами та парламентськими комітетами. Також були організовані відповідні заходи з інформування громадськості.

Україна активно долучилася до процесу обговорення нової Стратегічної концепції НАТО. Так, 3 грудня 2009 р. у рамках перебування в Брюсселі Міністр закордонних справ України К.І. Грищенко передав українські пропозиції щодо Стратегічної концепції Генеральному

секретарю НАТО. А 14 січня 2010 р. Заступник Міністра закордонних справ України К.П. Єлісеєв взяв участь у семінарі з питань підготовки документу у м. Осло (Норвегія), де також провів зустріч із членами експертної групи з розробки Стратегічної концепції. Міністр закордонних справ України обговорив підготовку документу з головою групи М. Олбрайт у рамках Брюссельського форуму 27 березня 2010 р. [6].

Сімнадцятого травня 2010 р. був опублікований остаточний звіт експертної групи „НАТО 2020: впевненість у безпеці; динамічні підходи”. Цей аналітичний документ містив у собі рекомендації щодо визначення нового середовища безпеки, викликів та загроз, основних завдань Альянсу у політичній, організаційній та структурній сферах, реформ партнерських відносин, а також висновок про унікальні та незамінні функції Альянсу, що визначає сенс його майбутнього існування.

Відповідно до рекомендацій, партнерства в усій своїй різноманітності займатимуть центральне місце у повсякденній діяльності Альянсу. Для того, щоб максимально скористатися з цієї можливості, НАТО має робити усе можливе для чіткого визначення й поглиблення своїх відносин із ключовими партнерами, встановлення нових зв'язків там, де це необхідно, розширення масштабів діяльності партнерств із урахуванням того, що з кожним партнером і партнерством необхідно співпрацювати на індивідуальній основі [5, р. 10].

Прийняття Стратегічної концепції 19 листопада 2010 р. ознаменувало перехід до нового етапу відносин Альянсу з партнерами, який базується на так званому „змішаному” підході. Такий підхід має достатній потенціал для взаємного посилення дії організаційного (групування країн, які входять до однієї міжнародної організації), функціонального (групування країн на основі спільних можливостей та політичної волі співпрацювати з Альянсом) і географічного (групування країн одного регіону) аспектів партнерства. Запровадивши новітні рамки для співпраці з партнерами, НАТО вирішує завдання трансформації зі статичної оборонної організації на гнучкий безпековий Альянс із потенціалом вирішувати глобальні завдання [4, р. 53–54].

Так, у новій Стратегічній концепції вперше проголошується розвиток політичного діалогу та практичної співпраці з будь-якою країною та міжнародною організацією по всьому світові, які поділяють інтереси Альянсу в мирних міжнародних відносинах [3, р. 28].

Раніше система партнерств обмежувалася лише євроатлантичною територією. Тепер не менш важливу роль у діяльності Альянсу відіграють Всесвітні партнери: Австралія, Нова Зеландія, Японія, Південна Корея, Афганістан, Ірак, Монголія, Пакистан, які не є членами або партнерами НАТО. Ці країни розвивають співробітництво з Альянсом у сферах спільних інтересів та роблять активний внесок до операцій НАТО, самостійно обираючи сфери для співпраці в дусі взаємовигоди та обопільної згоди. Тому концепція стверджує про майбутнє збільшення оперативної ролі партнерів у формуванні стратегії НАТО та процесі прийняття рішень щодо місії Альянсу, учасниками яких вони є.

НАТО буде відкритою до консультацій з партнерами щодо безпекових питань, які становлять спільний інтерес, продовжуючи розвиток існуючих форматів партнерств зі збереженням їхньої специфіки. Справжньою новацією у політиці Альянсу є введення концепцією до системи партнерств інших міжнародних організацій – ООН та ЄС. Стверджується, що співробітництво НАТО – ООН продовжує робити значний внесок до забезпечення безпеки в операціях по всьому світові.

Альянс має на меті розширювати політичний діалог та практичне співробітництво з ООН, як це заявлено у Декларації ООН – НАТО 2008 р., у т.ч. за допомогою:

- посилення зв'язку між двома штаб-квартирами;
- більш регулярних політичних консультацій;
- поглиблення політичної співпраці щодо урегулювання криз.

Активний та ефективний ЄС робить внесок до всезагальної безпеки Євроатлантичного простору. Тому ЄС є унікальним та важливим партнером для НАТО. Більшість із країн-учасниць входить до складу обох організацій, і всі учасники обох організацій поділяють спільні цінності. НАТО визнає важливість більш сильної та дієвої Європейської оборони й вітає вступ до сили Лісабонського договору, що встановлює рамки для зміцнення можливостей ЄС з метою реагування на спільні виклики безпеці. Країни-члени НАТО, що не входять до ЄС (Норвегія, Туреччина, Хорватія, Албанія), роблять значний внесок до цих зусиль.

Задля зміцнення стратегічного партнерства між НАТО та ЄС необхідним є їхнє повне залучення до цих зусиль. НАТО та ЄС можуть та мають відігравати взаємодоповнюючу та обопільно підсилюючу роль у підтримці міжнародного миру та безпеки.

З цієї метою майбутньому НАТО має намір:

- якнайбільше посилити стратегічне партнерство з ЄС у дусі взаємної відкритості, прозорості, взаємодоповнення та поваги до автономності та інституційної цілісності обох організацій;

- підвищити рівень практичного співробітництва в операціях всього спектру врегулювання кризових ситуацій, починаючи від скоординованого планування і закінчуючи взаємною підтримкою безпосередньо в оперативних обставинах;

- розширити політичні консультації з метою включення до обговорення усіх питань обопільного занепокоєння задля вироблення спільної оцінки та перспектив;

- співпрацювати в більшій мірі у виробленні спроможностей, з метою мінімізації дублювання та підвищення ефективності використання коштів [3, pp. 27–29].

Найбільшу увагу серед усіх країн-партнерів у новій Стратегічній концепції було приділено Російській Федерації. Вперше у політичному документі такого рівня було зазначено, що співробітництво з Росією є стратегічно важливим для НАТО, оскільки воно робить внесок до створення спільного простору миру, стабільності й безпеки.

Без сумніву, можна вважати історичним твердження саме у Стратегічній концепції про те, що НАТО не становить загрозу для Росії. Навпаки, Альянс волів би бачити у відносинах з нею справжнє стратегічне партнерство, очікуючи на взаємність.

НАТО мала намір посилювати політичні консультації та практичне співробітництво з Росією у сферах спільних інтересів: протиракетної оборони, боротьби з тероризмом, розповсюдженням наркотиків, піратством та в галузі сприяння широкій міжнародній безпеці. Передбачалося повне використання потенціалу Ради Росія – НАТО для діалогу та спільних дій з РФ [3, p. 30].

Слід зазначити, що вже наступного дня після ухвалення Стратегічної концепції на засіданні Ради Росія – НАТО вперше в історії міжнародних відносин було затверджено спільний огляд викликів безпеки XXI ст., у якому було викладено спільні погляди Росії та Північноатлантичного альянсу щодо найважливіших питань безпеки, а також способи їх вирішення шляхом практичного співробітництва.

Також у документі вказувалося, що Альянс продовжуватиме будувати відносини з Україною та Грузією в рамках роботи відповідних Комісій, на основі рішень Бухарестського саміту 2008 р. та з урахуванням євроатлантичної орієнтації або прагнень кожної із цих країн.

Союзники також окреслили серед своїх завдань сприяння євроатлантичній інтеграції Західних Балкан з метою забезпечення стійкого миру та стабільності на основі демократичних цінностей, регіональної співпраці і добросусідських відносин.

НАТО має намір розширювати співробітництво з нинішніми членами Середземноморського діалогу та Стамбульської ініціативи, які залишаються відкритими для приєднання інших країн цих регіонів, а також розвивати більш глибоке безпекове партнерство з країнами Перської затоки [3, pp. 31–32].

Щодо можливого розширення Альянсу, то двері до членства в НАТО залишаються повністю відкритими для всіх європейських демократичних держав, які поділяють цінності Альянсу, готові й спроможні взяти на себе відповідальність і зобов'язання членства та чиє приєднання може сприяти спільній безпеці та стабільності. Таким чином, подальше можливе розширення НАТО обмежується Європейським простором та відбуватиметься тільки в інтересах безпеки союзників.

Висновки. Відносини Альянсу з іншими країнами-партнерами будуть розвиватися у форматах існуючих партнерств. Заснування нових систем наразі не передбачається. Як і раніше, в центрі бачення союзників єдиної, вільної та мирної Європи стоять Рада євроатлантичного партнерства та програма „Партнерство заради миру”.

Вперше у Стратегічній концепції партнерам була відведена значна роль у формуванні політики щодо місії НАТО, учасниками яких вони є.

Вперше в історії існування Альянсу на чільне місце у системі партнерств виходять інші міжнародні організації, що свідчить про глобальний підхід до безпеки у новому тисячолітті.

Серед пріоритетних прагнень Альянсу було остаточно позбутися логіки часів „холодної війни”, створити стабільне середовище міжнародної безпеки у багатополлярному світі. Проте подальший розвиток подій вніс корективи у такі прагнення. Систему партнерств складають багато країн, які мають власне тлумачення історії, політичну культуру, інтереси, бачення власної ролі у міжнародних відносинах. Жоден експерт не зміг передбачити, що між партнерами НАТО може спалахнути воєнний конфлікт у Європі. Принаймні в документах, які регулюють партнерські відносини окремих країн та Альянсу це не зазначається.

Після анексії Криму та початку війни на Донбасі НАТО не могла не відреагувати на дії агресора – РФ, який у той же час вважався стратегічним партнером Альянсу. Оскільки дія Вашингтонського договору не поширюється на партнерів, і військовий захист з боку членів

Альянсу у разі загрози своїй безпеці вони не отримують, союзникам довелося шукати інших шляхів для допомоги Україні.

В першу чергу, практичне співробітництво з Росією було, так би мовити, «вимкнене вручну» – призупинене на невизначений термін. Зберігалися лише політичні контакти на рівні послів.

Кошти, які були закладені в бюджеті НАТО для співробітництва з РФ перерозподілили для допомоги Україні у посиленні її обороноздатності. Були створені нові Трастові фонди для України у галузях кібербезпеки; логістики і стандартизації; систем зв'язку та управління; реабілітації поранених військовослужбовців; перепідготовки звільнених в запас військовослужбовців.

Подальші редакції Стратегічної концепції, а також документи, що регламентують діяльність партнерських систем а рамках Альянсу та співробітництво з країнами-партнерами мають враховувати потенційну можливість виникнення конфлікту між партнерами НАТО.

З огляду на це має бути розроблений політичний механізм, який звів би ризик виникнення такого конфлікту до мінімуму. Як саме це можливо втілити в життя – питання для майбутніх дебатів з перегляду Стратегічної концепції. Але, якщо ми хочемо бачити систему партнерств Альянсу як дієву політичну ініціативу, це необхідно. Мова не йде про поширення Статті 5 Вашингтонського договору на країну-партнера, що стала жертвою агресії з боку іншого, а про документальне закріплення певних норм міжнародної поведінки, порушення яких гарантовано матиме політичні та економічні наслідки.

Бути партнером НАТО – провідного міждержавного військово-політичного об'єднання на основі спільних цінностей та гармонізації інтересів – має бути не лише престижно чи корисно для держави, але й у першу чергу відповідально.

Північноатлантичний альянс має бути готовим вирішувати завдання, які постають перед ним у новому тисячолітті. Стратегічна концепція, що визначає політику Альянсу у сфері безпеки та оборони, має й надалі постійно переглядатися з огляду на зміни у середовищі безпеки.

Література

1. Дебати з питань євроатлантичної безпеки. Книга II. Відділ громадської дипломатії НАТО. Брюссель, Бельгія. – 2006 р. – 88 с.
2. Міжнародний тиждень НАТО 2010. Лекції та статті. – Київ, НУОУ 2010. – 84 с.
3. Active Engagement, Modern Defense. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation. – Public Diplomacy Division, Brussels, Belgium, 2010. – 40 p.
4. Masala C. Renewing NATO's Partnerships: Towards a Coherent and Efficient Framework / Masala C., Saarioluoma K. – NATO Defense College, Rome, 2006. – 56 p.
5. NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a new Strategic Concept for NATO. – Public Diplomacy Division, Brussels, Belgium, 2010. – 58 p.
6. Актуальний стан відносин України з НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrconsul.org/consular/news/NATO-recent0610.htm>
7. Стратегічна концепція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nato.int/cps/uk/natolive/topics_56626.htm#1