

РОЗВИТОК СТРАТЕГІЇ АЛЬЯНСУ*

Стратегічна концепція НАТО – це офіційний документ, в якому формулюється мета та характер діяльності Альянсу, основоположні завдання у сфері безпеки, головні риси середовища безпеки, підходи до її забезпечення, напрями адаптації політичних і військових спроможностей НАТО. Концепція надає Альянсу стратегічне бачення шляхів подолання викликів у сфері безпеки та його політичного і військового розвитку на майбутнє. Трансформація є постійною характерною ознакою діяльності НАТО. З часу заснування здійснюється регулярний аналітичний перегляд завдань і цілей відповідно до розвитку безпекового середовища.

Робота над першою Стратегічною концепцією була започаткована в жовтні 1949р. Підготовка кожного наступного стратегічного документа зумовлювалася змінами, що відбувалися у світі й не могли передбачатися засновниками НАТО та розробниками його попередніх стратегічних концепцій.

Водночас, попри всі зміни в безпековому середовищі та характері діяльності НАТО, співробітництво в Альянсі незмінно залишається зорієнтованим на головні принципи Вашингтонського договору, а саме: колективна оборона, мирне розв'язання спорів та оборонний характер НАТО. Політичні рішення приймаються на засадах консенсусу, що є однією з ключових передумов стійкості Альянсу.

Крім завдань колективної оборони держав-учасниць Вашингтонського договору, НАТО дедалі більшою мірою виконує роль глобального форуму для обговорень і консультацій з питань захисту спільних цінностей, заснованих на принципах демократії, індивідуальних свобод та верховенства права, співробітництва у сфері оборони та безпеки, оскільки Альянс не лише об'єднує Європу та Північну Америку, але й започатковує багатонаціональні ініціативи за участі країн-партнерів.

Чинна Стратегічна концепція 1999р.

На цей час чинною є Стратегічна концепція 1999р. (далі – Стратегія-99), в якій викладено мету та завдання Альянсу, стратегічні перспективи на час її затвердження, підхід Альянсу до безпеки у XXI ст. та керівні принципи для його військових сил. Загалом, Стратегія-99 зобов'язує країни-члени забезпечувати спільну оборону, мир і стабільність у євроатлантичному просторі.

Мета і завдання Альянсу

Метою Альянсу є насамперед забезпечення свободи та безпеки всіх його членів політичними та військовими засобами, підтримка демократичних цінностей, забезпечення прав людини та верховенства права, а також сприяння миру і стабільності в усьому євроатлантичному регіоні. Для досягнення цієї мети визначені наступні завдання у сфері безпеки:

“Безпека: Забезпечити необхідні засади стабільного євроатлантичного середовища безпеки, що базується на зростанні демократичних інституцій та відданості принципам мирного розв'язання спорів, коли жодна країна не може залякувати будь-яку іншу країну чи примусово нав'язувати їй свою волю через загрози або застосування сили.

Консультації: Виконувати роль, як це передбачено у ст.4 Вашингтонського договору, суттєво важливого трансатлантичного форуму для проведення консультацій між країнами-членами Альянсу з будь-яких питань, що торкаються їх життєвих інтересів, у т.ч. можливого розвитку подій, що становлять ризик для безпеки країн-членів, та з метою належної координації їх зусиль у тих сферах безпеки, що викликають взаємне занепокоєння.

Стимування та оборона: Стимувати будь-яку загрозу агресії проти будь-якої країни-члена НАТО

та захищати таку країну згідно зі статтями 5 і 6 Вашингтонського договору.

Врегулювання криз: Бути готовими, в кожному окремому випадку та дотримуючись принципу консенсусу, згідно зі ст.7 Вашингтонського договору, до ефективного запобігання конфліктам та активної участі у врегулюванні криз, у т.ч. участі в операціях із врегулювання криз.

Партнерство: Сприяти розвитку широко-масштабного партнерства, співробітництва та діалогу з іншими країнами євроатлантичного простору з метою підвищення прозорості, взаємної довіри і спроможності у плані проведення спільних операцій з Альянсом”.

Стратегічні перспективи

Стратегія-99 містить оцінку безпекового середовища, викликів і ризиків. У ній зазначається, що загрози, характерні для часів холодної війни, значно зменшилися, але виникли нові складні ризики, що становлять загрозу для миру та безпеки: тероризм, етнічні конфлікти, порушення прав людини, політична та економічна нестабільність, розповсюдження зброї масового ураження та засобів її доставки.

Підхід до безпеки у XXI столітті

Згідно зі Стратегією-99, підхід НАТО до безпеки базується на її широкому визначенні. Крім оборонного виміру, визнається важливим значення політичних, економічних, соціальних та екологічних аспектів, які охоплюють:

- збереження трансатлантичної єдності;
- підтримання ефективних військових сил і засобів для виконання всього спектру місій (операцій) Альянсу;
- розвиток у рамках Альянсу сил і засобів європейських країн-членів;
- постійну спрямованість на запобігання конфліктам і врегулювання криз;

* Підготовлено за матеріалами, розміщеними на офіційному сайті НАТО. Докладно див.: www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm



- прагнення до партнерства, співробітництва та діалогу;
- розширення Альянсу та його відкритість для вступу нових членів;
- сприяння контролю над озброєннями, процесом роззброєння та нерозповсюдження зброї масового ураження.

Керівні принципи для військових сил Альянсу

Стратегія-99 визначає керівні принципи для військових сил Альянсу, містить заклик до подальшої розбудови військових сил і засобів, необхідних для виконання всього спектру місій (операцій) Альянсу: від колективної оборони до підтримання миру і проведення операцій із врегулювання криз.

Процес підготовки стратегій. Підготовка проекту Стратегії-2010

Процес розробки та затвердження стратегічних документів НАТО дещо змінювався з часом, але стратегічні концепції ухвалювалися, як правило, Північноатлантичною радою (ПАР), після багатьох етапів обговорення та редагування. Так, починаючи з 1949р. ПАР були ухвалені всі стратегічні документи за винятком Військового таємного документа МС 14/3, затвердженого в 1968р. Комітетом з оборонного планування¹.

За часів холодної війни стратегічні концепції розроблялися переважно військовими, а ухвалювалися – політичними органами Альянсу. Після завершення холодної війни процедура підготовки стратегічних концепцій змінилася: їх розробка здійснюється політичними органами, а військові лише надають консультації. Така кардинальна зміна була зумовлена запровадженням згаданого вище широкого визначення безпеки. Крім того, якщо концепції часів холодної війни були таємними документами, то з 1991р. вони готуються як відкриті документи, що підлягають оприлюдненню (див. історичну довідку “Стратегічні документи НАТО 1949-1991рр.”).

Як зазначалося, чинна Стратегічна концепція була ухвалена в 1999р., коли НАТО відзначав своє 50-річчя. Але, як це траплялося й раніше, події у світі розвивалися настільки динамічно, що майже відразу виникла необхідність її перегляду та доповнення. По-перше, терористичні атаки

11 вересня 2001р. висунули на передній план загрозу тероризму і зброї масового ураження. НАТО постав перед необхідністю поширення діяльності за межі євроатлантичного регіону. Тому в Альянсі відбулися великомасштабні реформи – з метою адаптації військових структур, сил і засобів до виконання нових завдань.

По-друге, Альянс був змушений прискорити трансформаційні процеси з метою встановлення нового рівня політичних відносин, поглиблення та розширення партнерства, розвитку більш потужних оперативних можливостей, необхідних для реагування на дедалі більш глобалізовані і складні виклики та загрози.

З огляду на ці обставини, у квітні 2009р. на Саміті у Стразбурзі-Килі керівники НАТО схвалили “Декларацію щодо безпеки Альянсу” та прийняли рішення про підготовку до кінця 2010р. нової Стратегічної концепції.

Процес її підготовки має свої особливості.

Насамперед – він розглядається як можливість досягнення взаєморозуміння зацікавлених сторін і забезпечення підтримки широкими колами громадськості оновлення та переосмислення сучасних ключових принципів, функцій і стратегічних підходів Альянсу. Крім того, до нього залучені не лише країни-члени, але й країни-партнери з усіх регіонів світу, міжнародні організації. В обговоренні беруть активну участь представники громадськості, незалежні експерти, журналісти як з країн-членів НАТО, так і з країн-партнерів. Уперше в історії НАТО ці дискусії ініціюються та керуються Генеральним секретарем.

Процес підготовки документа має три фази: *перша* – проведення за участі Групи експертів широкого обговорення викликів, що стоять перед Альянсом²; *друга* – консультації Групи експертів у кожній з країн-членів і надання звіту Генеральному секретарю; *третья* – підготовка Генеральним секретарем проекту Стратегічної концепції на затвердження Саміту НАТО високого рівня (до кінця 2010р.).

17 травня 2010р. Група експертів презентувала Звіт “НАТО-2020: гарантована безпека та активна участь” (*NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*), що містить аналіз і рекомендації стосовно нової Стратегічної концепції.

Історична довідка

СТРАТЕГІЧНІ ДОКУМЕНТИ НАТО 1949-1991рр.

Протягом 1949-1991рр. було затверджено п'ять Стратегічних концепцій Альянсу. Визначальним принципом перших стратегій були оборона і стримування, однак протягом останніх двох десятиліть (після завершення холодної війни) дедалі більша увага надається діалогу та політиці розрядки. Тому, починаючи з 1991р., застосовується більш широкий підхід, у межах якого основоположні концепції оборони і стримування доповнюються питаннями співробітництва та безпеки.

1. Стратегічна концепція оборони північноатлантичного простору

Ухвалена 6 січня 1950р.

У документі зазначалося, що головною функцією НАТО є стримування агресії, і що сили НАТО будуть задіяні лише в разі нападу. Головний акцент робився на забезпеченні “спроможності швидкого завдання

стратегічних бомбових ударів усіма можливими засобами всіма видами зброї без винятку”.

Ставилася мета створення до липня 1954р. надійних сил оборони, ключовим завданням яких було переконання СРСР у недоцільності розв'язання війни і створення можливостей забезпечення успішної оборони північноатлантичного простору в разі агресії.

¹ Комітет з оборонного планування у своїй сфері відповідальності має ті самі повноваження, що й ПАР. Підставою для рішення про такі повноваження став вихід Франції в 1966р. з інтегрованої військової структури, що спонукало керівництво НАТО покласти відповідальність за питання оборони на Комітет з оборонного планування, в якому Франція не брала участі.

² До складу Групи експертів залучені 12 представників з широким практичним і науковим досвідом з різних країн-членів НАТО. Групу очолює колишній Держсекретар США М.Олбрайт.

Ключовими складовими документа були вимоги до взаємодоповнюваності і стандартизації, а також – внеску кожної країни-члена в колективну оборону, пропорційного її економічним, промисловим, географічним і військовим спроможностям.

2. Стратегічна концепція оборони в регіоні Північної Атлантики

Ухвалена 3 грудня 1952р.

Розробка та ухвалення нової Стратегії була зумовлена структурними змінами всередині НАТО, вступом до Альянсу Греції і Туреччини, Корейською війною. Водночас, у ній збереглися ключові принципи попереднього документа.

3. Загальна Стратегічна концепція оборони території країн НАТО

Ухвалена 23 травня 1957р.

В основу документа покладено принципи застосування ядерної зброї і стратегія передового базування. Документ був першою Стратегічною концепцією НАТО, в якому обстоювалася ідея “удару у відповідь із застосуванням зброї масового ураження”, що стало ключовим елементом нової стратегії Альянсу. Було запроваджено певний ступінь гнучкості на випадок окремих маломасштабних видів агресії, яким передбачалося застосування звичайної зброї. Однак, Стратегія не передбачала концепції обмеженої війни з СРСР: “Якщо Радянський Союз розпочне ворожі дії місцевого характеру і спробує розширити масштаби такого інциденту або продовжити його, то ситуація вимагатиме застосування всіх видів зброї і сил, що є в розпорядженні НАТО”.

Крім ідеї “удару у відповідь із застосуванням зброї масового ураження”, в документі порушувалися й інші проблеми політичного та економічного характеру поза межами території країн НАТО, що набули особливої актуальності в контексті кризи в районі Суецького каналу та придушення Радянським Союзом повстання в Угорщині 1956р. “Попри те, що оборонне планування обмежується захистом території країн Вашингтонського договору, необхідно брати до уваги також усю ту небезпеку, що може виникнути для НАТО через події за межами цієї території”.

Підготовці та ухваленню нової Стратегії передувало вивчення проблеми **зміцнення політичної ролі Альянсу**, яке набувало дедалі більшої актуальності. Так, у грудні 1956р. було опубліковано Звіт комітету трьох, або “Звіт про невійськове співробітництво в НАТО”, який підготували три міністри оборони держав-членів НАТО – Л.Пітерсон (Канада), Г.Мартіно (Італія) та Г.Ланге (Норвегія). Звіт містив рекомендації стосовно мирного врегулювання спорів між країнами-членами Альянсу, економічного, науково-технічного, культурного співробітництва, співпраці в інформаційній сфері, а відтак – надав нового поштовху політичним консультаціям країн-членів НАТО з усіх аспектів відносин і сприяв розширенню стратегічних рамок діяльності Альянсу як першого кроку на шляху більш злагодженого підходу до питань безпеки.

4. Стратегічна концепція щодо захисту території країн Організації Північноатлантичного договору

Ухвалена 16 січня 1968р.

Характерними рисами нової стратегії стали “гнучкість та ескалація”. Принцип гнучкості був покладений в основу концепції стримування та означав унеможливлення для потенційного агресора передбачити конкретний спосіб реагування НАТО на агресію – це мало зумовити усвідомлення агресором того, що будь-який його удар створюватиме неприйнятний ступінь ризику для нього самого. “Ескалація” означала тривірневу концепцію військового реагування: (1) оборона, адекватна засобам агресора; (2) загроза застосування ядерних сил; (3) ядерний удар як останній засіб.

Після ухвалення третьої Стратегічної концепції сталися міжнародні події, які поставили під сумнів стратегію удару у відповідь із застосуванням зброї масового ураження. Оскільки ця стратегія великою мірою поклядалася на ядерні сили США, то європейці почали сумніватися, чи зможе Президент США пожертвувати американським містом заради порятунку європейського. Із зростанням ядерного потенціалу СРСР конкурентні переваги НАТО в аспекті ядерного стримування зменшувались і світ наблизився до загрози “взаємного гарантованого знищення”.

Берлінська криза (1958-1962рр.) зміцнила сумніви стосовно здатності НАТО реагувати на загрози нижче рівня тотального нападу – адже засоби ядерного стримування не зупинили СРСР від створення загрози для західних членів Альянсу в Берліні. Зростало занепокоєння можливістю ведення обмежених воєнних дій та ймовірністю обміну ядерними ударами через випадкові обставини або прорахунки. В жовтні 1962р. через Кубинську ядерну кризу холодна війна досягла апогею.

З метою визначення стратегічних завдань Альянсу на наступні 20 років у розпал холодної війни був підготовлений “Звіт Армеля”, або “Звіт стосовно завдань Альянсу на майбутнє” (грудень 1967р.). Звіт містив аналіз змін у середовищі безпеки з моменту підписання Північноатлантичного договору та обґрунтовував необхідність підтримання достатнього рівня оборони та водночас – пошуку можливостей як розрядки напруженості у відносинах між Сходом і Заходом, так і розв’язання політичних проблем, що розділяють Європу. У Звіті були запропоновані поняття стримування та діалогу. Це стало другим кроком (після Звіту комітету трьох) на шляху більш злагодженого підходу до питань безпеки, який остаточно оформився в 1991р.

Попри періоди розрядки та поступовий рух обох блоків у напрямі формування довіри, починаючи із середини 1980-х років взаємна недовіра залишалася характерною рисою відносин між Сходом і Заходом. Лише після падіння Берлінського муру можна було розпочинати відносини на новій основі. У 1991р. Радянський Союз припинив існування, Росія та інші колишні противники стали країнами-партнерами, а згодом деякі з них – і членами НАТО. Для Альянсу цей період характеризувався розвитком діалогу та співробітництва, а також інших нових способів сприяння миру і стабільності, зокрема – багатонаціональних операцій із врегулювання криз.

5. Стратегічна концепція 1991р.

Ухвалена 7 листопада 1991р.

Перший стратегічний документ НАТО, підготовлений та ухвалений після завершення холодної війни.

Документ радикально відрізнявся від попередніх. *По-перше* – він був побудований на широкому підході до визначення безпеки (підхід, який зберігся і в наступній Стратегії-99).

По-друге, це був документ неконфронтаційного характеру: поряд з підтриманням безпеки країн-членів Альянсу як його основоположної мети (тобто, забезпечення колективної оборони), в ньому йшлося про наміри покращення та поширення безпеки на Європу в цілому через партнерство та співробітництво з колишніми противниками.

По-третє, він передбачав скорочення масштабів ядерних сил до мінімального рівня, достатнього для збереження миру і стабільності.

Нарешті, з точки зору процедури підготовки та характеру документа, Стратегія-91 з моменту її розробки була відкритим документом³. Тим самим була започаткована нова традиція підготовки та оприлюднення стратегічних документів Альянсу, що зберігається й досі. ■

³ Слід зауважити, що як Стратегія-91, так і наступна Стратегія-99 супроводжувалися засекреченими військовими документами (відповідно МС 400 і МС 400/2).