



**ДОЛГОВ І.О.,
Надзвичайний і
Повноважний Посол
України в
Королівстві Бельгія,
Глава Місії України
при НАТО**



**АЛЕКСЕЄНКО А.В.,
Радник Місії України
при НАТО**

ЕВОЛЮЦІЯ ПАРТНЕРСТВА (УКРАЇНА–НАТО)

Базуючись на власному досвіді роботи з Організацією Північноатлантичного Договору, результатах аналізу українського законодавства, наукових робіт вітчизняних та зарубіжних фахівців, основоположних документах Альянсу та програмних заяв його керівництва, автори статті досліджують еволюцію політики партнерства НАТО та вплив цього процесу на розвиток відносин Української держави з Північноатлантичним Альянсом.

Ключові слова: Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору, Комісія Україна-НАТО (КУН), позаблоковий статус, конструктивне партнерство, нова політика партнерства НАТО.

Актуалізація на сучасному етапі питання еволюції політики партнерства Північноатлантичного Альянсу в контексті розвитку конструктивного партнерства України з НАТО обумовлена, щонайменше, двома основними чинниками.

Перший чинник полягає у визначенні позиції України щодо характеру та перспектив співробітництва держави з Північноатлантичним Альянсом. У схваленому 1 липня 2010 року Законі «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» Україна проголосила про позаблоковий статус держави, яка «здійснює відкриту зовнішню політику і прагне співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав, груп держав чи міжнародних структур»¹. У п.2 ст.11 зазначеного Закону до основних завдань зовнішньої політики віднесено «дотримання Україною політики позаблоковості, що означає неучасть України у військово-політичних союзах, пріоритетність участі у вдосконаленні та розвитку європейської системи колективної безпеки, продовження конструктивного партнерства з Організацією Пів-

нічноатлантичного договору та іншими військово-політичними блоками з усіх питань, що становлять взаємний інтерес»².

Нова редакція Воєнної доктрини роз'яснює, що, дотримуючись політики позаблоковості, Україна розцінює її як важливий фактор зниження напруженості воєнно-політичної обстановки в регіоні³.

Таким чином, наша держава не ставить за мету набуття членства в НАТО. Разом з тим НАТО підтверджує своє зобов'язання щодо майбутнього членства України у Північноатлантичному Альянсі, яке взяли на себе глави держав та урядів країн-членів НАТО на Бухарестському Саміті 2008 року. Варто у цьому зв'язку відзначити, що партнери України по НАТО у Декларації Лісабонського Саміту 2010 року, визнаючи суверенне право кожної країни вільно обирати засоби забезпечення власної безпеки, висловили повагу щодо політики позаблокового статусу України⁴.

Другий чинник полягає у появі низки документів, схвалених Північноатлантичним Альянсом протягом останніх двох-трьох років, в яких визначено нові підходи НАТО до формування відносин Організації Північноатлантичного Договору з країнами-партнерами. Це стосується, насамперед, нової Стратегічної концепції НАТО, прийнятої главами держав та урядів на Саміті у Лісабоні, та пакету документів щодо нової політики партнерства, опрацьованого та схваленого на виконання доручення Лісабонського Саміту міністрами закордонних справ країн-членів на зустрічі глав зовнішньополітичних відомств 15 квітня 2011 року у Берліні (до зазначеного пакету включені наступні документи: «Активне залучення у сфері безпеки на основі співробітництва: більш ефективна та гнучка політика партнерства»; «Поліпшення управління партнерством НАТО – меню співробітництва та індивідуальних програм»; «Політико-військові рамки для залучення партнерів до операцій під проводом НАТО»).

Аналіз наявної дослідницької бази вітчизняних науковців, в якій опрацьовувалося питання відносин Української держави з Північноатлантичним Альянсом, свідчить про те, що у своїх роботах основну увагу вони зосереджували на теоретичному обґрунтуванні питань, пов'язаних з їх становленням та розвитком, починаючи з приєднання нашої держави ще до Ради Північноатлантичного співробітництва у березні 1992 року, яка була трансформована у Раду євроатлантичного партнерства (РСАП) у травні 1997 року, приєднання України до програми «Партнерство заради миру» у 1994 році та встановлення нових якісних відносин з Альянсом шляхом підписання 9 липня 1997 року «Хартії про особливе партнерство між НАТО та Україною» на Саміті

Альянсу у Мадриді (з відповідним доповненням до неї, підписаним у вигляді Декларації 21.08.2009 року у Брюсселі). Разом з тим, як зазначено вище, поява нових обставин, докорінних змін як у позиції Української держави щодо формування подальших відносин з НАТО, так і підходах Альянсу до співпраці з мережею його партнерств вимагає в цих нових умовах додаткового залучення наукового потенціалу до поглибленого аналізу саме питання еволюції партнерства НАТО.

Автори цієї статті, не претендуючи на всебічне охоплення досліджуваної проблематики, водночас, роблять спробу шляхом аналізу основних документів НАТО, концептуальних виступів керівництва Альянсу, матеріалів зарубіжних фахівців та ґрунтуючись на власному досвіді роботи провести відповідне дослідження цієї теми, викласти власні міркування та зробити висновки, котрі спонукатимуть до більш поглибленого опрацювання питання політики партнерства Альянсу, її впливу на розвиток відносин з Україною. Часовим відрізком дослідження обрані 2010-2012 роки, період кардинальних змін, на які вказувалося вище. Предметом аналізу є політика партнерства НАТО, яка еволюціонувала протягом цього часу. Структурно стаття охоплює коротку історію започаткування партнерських відносин НАТО, їх подальшого розвитку, більш поглиблений аналіз нового етапу співробітництва з партнерами, запровадження та імплементації нової політики партнерства, висновки щодо їх впливу на формування відносин Альянсу з Україною та потреби нових теоретичних розробок на цьому напрямку.

Історія започаткування та розвиток партнерських відносин НАТО

Початок встановлення партнерських відносин Північноатлантичного Альянсу відноситься до 1990 року – часу прийняття на Саміті НАТО у Лондоні (липень 1990 року) декларації, в якій учасники цього заходу запропонували СРСР та країнам Центральної і Східної Європи з метою припинення тогочасної конфронтації між Заходом та Сходом встановити дипломатичні зв'язки з Альянсом та приступити до формування нових відносин на основі співробітництва. Подальші геополітичні зрушення у світі створили необхідні умови для започаткування інституційних форматів налагодження такої співпраці, першим з яких, відповідно до рішення, закладеного у Римській декларації Альянсу (листопад 1991 року), стало створення нового консультативного форуму - Ради північноатлантичного співробітництва (РПАС), до якої на цьому етапі ввійшли, окрім країн-членів НАТО, дев'ять держав Центрально-східної Європи. З розпадом Радянського Союзу РПАС поповнилася но-

вими учасниками – колишніми радянськими республіками, у тому числі Україною. У 1994 році наша держава, разом зі всіма іншими учасниками Ради північноатлантичного співробітництва скористалася запрошенням Альянсу, згідно з ініціативою Брюссельського Саміту НАТО (січень 1994 року), приєднатися до програми «Партнерство заради миру» (загалом, згоду на участь в ній висловило того часу 30 країн зі складу тодішньої Ради з безпеки та співробітництва в Європі, нинішньої – ОБСЄ). У 1997 році на заміну РПАС була створена Рада євроатлантичного партнерства (РЄАП) – багатосторонній форум для проведення консультацій з політичних питань та питань, що мають відношення до безпеки, між 28 країнами-членами НАТО та 22 державами-партнерами⁵.

За образним висловлюванням низки постійних представників країн-членів НАТО, Рада євроатлантичного партнерства є «матір'ю всіх інших наступних партнерських форматів Альянсу». У рамках заходів, передбачених Робочою програмою Євроатлантичного партнерства, обговорюються, зокрема, питання миротворчих операцій та місій під проводом НАТО, проблеми регіонального характеру, контроль над озброєннями, боротьба з розповсюдженням зброї масового знищення та з міжнародним тероризмом, планування у сфері подолання наслідків надзвичайних ситуацій, наукове співробітництво.

До нових тем, які були включені до порядку денного одного з останніх засідань РЄАП на рівні послів 18.09.2012р. у штаб-квартирі НАТО, було додане питання імплементації Резолюції РБ ООН 1325 «Жінки, мир та безпека».

Згідно з планами ініціаторів створення РЄАП, зустрічі у цьому форматі на рівні послів повинні проводитися на місячній основі, на рівні міністрів закордонних справ, оборони та начальників Генеральних штабів – щороку, з певною періодичністю – за участю глав держав та урядів. Разом з тим, за період, що розглядається у цьому дослідженні, не було проведено жодної зустрічі на міністерському рівні у форматі РЄАП (Форум безпеки у форматі РЄАП був проведений 24-26.06. 2009 року у м. Астана, Казахстан), у 2012 році було проведено лише одне засідання на рівні послів.

Така ситуація дала підстави для розмов про те, що зазначений формат вже себе вичерпав, оскільки він на даному етапі охоплює країни з різними інтересами та амбіціями щодо відносин з НАТО, а тому Альянсу важко знайти теми для обговорення, які здатні викликати зацікавленість всіх без винятку учасників РЄАП. Відсутність належного змістовного наповнення цих заходів саме і викликає скорочення їхньої кількості, відмову від неухильного дотримання часового графіку їхнього проведення

(більш детально про позицію НАТО у цьому питанні – нижче, в інших частинах статті, які стосуватимуться питань нової політики партнерства).

На даному етапі докладаються спільні зусилля країн-членів та держав-партнерів з «відновлення життєдіяльності» цього формату. Від початку свого заснування РЄАП був призначений, передусім, слугувати політичним інструментом заохочення та підтримки зростання ліберальних демократичних цінностей поза межами кордонів НАТО та засобом, у разі прийняття рішення про розширення Альянсу, надання допомоги з імплементації такої «ліберальної демократичної практики, яка очікується від членів НАТО»⁶. З цієї точки зору, для Боснії-Герцеговини, Грузії, Македонії, Чорногорії, які мають євроатлантичні прагнення, «партнерство залишається важливим засобом завершення незакінченого процесу європейської інтеграції та партнерства»⁷. Водночас, зазначені країни цілком здатні вирішувати всі свої питання, пов'язані з перспективами набуття членства у НАТО, у рамках суто двосторонніх зустрічей з країнами Альянсу – у форматі «28+1».

Події 11 вересня 2001 року та реагування на них започаткували новий етап в еволюції партнерства НАТО, зважаючи на визнання союзниками того факту, що у все більш глобалізованому світі за своїм походженням загрози для них знаходяться далеко поза межами євроатлантичного простору, що висунуло перед НАТО завдання перейти від «географічного» до «функціонального» підходу з метою ефективної відповіді на нові виклики. Відповідно набуло нового виміру і партнерство НАТО. Хоча воно продовжувало залишатися важливим інструментом європейського інтеграційного проекту, партнерство також розглядалося засобом створення можливостей для поширення НАТО стабільності поза межі Європи шляхом заохочення партнерів робити внесок до операцій та місій під проводом НАТО: «З точки зору НАТО, у партнерстві мова вже просто не йшла далі про те, що НАТО може зробити для партнерів, а, швидше, що партнери можуть зробити для посилення безпеки на євроатлантичному просторі»⁸.

У цьому зв'язку варто наголосити, що Україна від початку встановлення відносин з Організацією Північноатлантичного договору завжди виступала «контрибутором», а не «споживачем» безпеки, що визнано у Хартії про особливе партнерство 1997 року та традиційно підтверджується в інших офіційних документах Альянсу. Зокрема, у Деклараціях Самітів НАТО у Лісабоні (2010 року) та Чикаго (2012 року) відзначається, що глави держав та урядів «залишаються переконаними, що взаємовигідне співробітництво між НАТО та Україною продовжуватиме мати ключову важливість для

миру і безпеки євроатлантичного простору та поза його межами, і високо цінують конструктивну роль, яку відіграє Україна в цьому плані, у тому числі через участь в операціях під проводом НАТО»⁹ та «схвалюють готовність України поглиблювати політичний діалог і оперативну сумісність з силами НАТО, а також її участь в операціях під проводом НАТО і нові пропозиції щодо цього»¹⁰. Станом на листопад 2012 року, в операціях та місіях під проводом НАТО брало участь 160 українських військовослужбовців, з них: в операції КФОР у Косово – 135 військовослужбовців, Міжнародних сил сприяння безпеці в Афганістані (МССБ) – 21 військовий, ще четверо військових фахівців перебувають на афганській землі у складі Тренувальної місії НАТО в Афганістані. Україна також задекларувала свої наміри, разом з сімома іншими державами-партнерами, взяти участь у Місії під проводом НАТО з підготовки та надання допомоги афганським національним силам безпеки після 2014 року, коли планується виведення контингенту Альянсу з цієї країни. У 2013 році Україна залучатиметься до операції під проводом НАТО по боротьбі з морським піратством «Океанський щит» шляхом направлення в район Аденської затоки та Африканського Рогу фрегата ВМС України «Гетьман Сагайдачний» з палубним вертольотом Ка-27 та групою спеціального призначення.

Перераховані вище регіони присутності миротворчих сил, передусім в Афганістані, місці проведення найбільш пріоритетної для НАТО операції, засвідчили появу змін у визначенні стратегічної важливості сфер докладання зусиль Альянсу та, відповідно, посилення інтересу до встановлення і зміцнення нових мереж партнерства, зокрема в Центральній Азії, на Близькому Сході та у Північній Африці. Це стосується, зокрема, таких форматів партнерства НАТО, як «Середземноморський Діалог» та Стамбульська ініціатива зі співробітництва.

«Середземноморський Діалог» був започаткований у 1994 році і переслідував мету зробити внесок у регіональну безпеку і стабільність, досягти кращого взаєморозуміння та усунути, таким чином, невірне сприйняття НАТО у країнах цього регіону¹¹. Успіх, досягнутий Альянсом зі співробітництва у рамках зазначеного формату партнерства, став підставою для започаткування нової мережі – цього разу на Саміті НАТО у Стамбулі у червні 2004 року, на якому було висловлене запрошення шістьом країнам регіону Близького Сходу встановити інституційні рамки їхніх відносин з Організацією Північноатлантичного договору. Прийняли його, і таким чином, приєдналися до Стамбульської ініціативи зі співробітництва чотири держави – Бахрейн, Катар, Кувейт, Об'єднані Арабські Емірати.

Решта – Саудівська Аравія та Оман – ще продовжують виявляти інтерес до налагодження співпраці в рамках цієї Ініціативи, яка охоплює, окрім іншого, питання боротьби з тероризмом та розповсюдженням зброї масового знищення.

Окремим напрямком партнерства НАТО виступають двосторонні відносини з низкою країн-партнерів, які не входять до визначених рамок партнерства (РСАП, «Середземноморського Діалогу», Стамбульської Ініціативи зі співробітництва). Це стосується держав, які з 1998 року охоплювалися терміном «контактні країни» і щодо яких в Альянсі віднедавна застосовують визначення «партнери зі всього світу» (partners across the globe), – Австралії, Нової Зеландії, Республіки Кореї, Японії, Афганістану, Пакистану, Іраку, Монголії. Відносини цих країн з НАТО будуються на основі взаємного інтересу до тих чи інших сфер, передусім у питанні протидії новим викликам безпеці. Завдяки своєму активному залученню низки з них до операцій та місій під проводом НАТО (зокрема у складі МССБ в Афганістані австралійський контингент нараховує 1557 військовослужбовців, найбільший серед всіх інших партнерів – учасників цієї операції), вони отримали рівний зі всіма іншими партнерами доступ до програм співробітництва Альянсу.

Зазначений екскурс в історію становлення та розвитку мереж і форматів партнерства НАТО є необхідним як вихідний пункт для аналізу підстав та потреб запровадження в Альянсі нової політики партнерства та перших кроків з її імплементації.

Запровадження нової політики партнерства НАТО

Новий етап в еволюції партнерства НАТО розпочався разом з процесом опрацювання нової Стратегічної концепції Альянсу у другій половині 2009 року. Того часу країни-партнери активно залучалися до роботи Групи експертів з підготовки Концепції на чолі з колишнім Держсекретарем США М.Олбрайт – таким чином почав застосовуватися принцип, який пізніше був офіційно відтворений в офіційних документах, рівноправної участі партнерів у формуванні рішень Альянсу.

Концептуальні підходи щодо необхідності запровадження нової політики партнерства були озвучені також Генеральним секретарем НАТО А.Ф.Расмуссенном. Програмною у цьому питанні розглядається його промова 7 лютого 2010 року на Мюнхенській безпековій конференції. У своєму виступі він виокремив три ключових положення: по-перше, територіальна оборона НАТО повинна починатися поза її межами, оскільки неможливо досягти сучасних вимог в сфері безпеки без більш активного та системного залучення інших важли-

вих гравців на міжнародній сцені; по-друге, успіх у збереженні спільної безпеки все більше залежить від того, наскільки добре Альянс співпрацює з іншими; по-третє, НАТО повинна стати форумом для консультацій з питань безпеки у всьому світі. Таким чином, з точки зору Генерального секретаря, необхідно вивести трансформацію НАТО на новий рівень – поєднати Альянс з широкою міжнародною системою за допомогою цілком нових засобів¹². За оцінкою А.Ф.Расмуссена, трансформація НАТО у поєднаний зі всім світом безпековий інститут не є питанням вибору – це питання необхідності. Інституції повинні не лише визнати той факт, що глобалізація стала незворотною у житті, а й повинні також адаптуватися до цього і гарантувати безпеку за будь-яких обставин.

Зазначена тема була продовжена Генеральним секретарем Альянсу в ході його виступу в Університеті Чикаго з промовою на тему «Афганістан та майбутнє миротворчих операцій». У виступі він поділився з аудиторією власними міркуваннями щодо подальшого розвитку Альянсу на основі досвіду, здобутого в ході операції в Афганістані, і зробив, зокрема, наступний висновок: сьогодні вимагається не лише поліпшення відносин НАТО з іншими міжнародними та неурядовими організаціями - Альянсу необхідно надати інституційні рамки для проведення широкого діалогу з безпекових питань та встановлення партнерства з відповідними країнами у всьому світі¹³. З цього приводу, відзначив А.Ф.Расмуссен, вже мають місце побоювання, що НАТО занадто широко розповсюджує свій вплив, що Альянс стає суперником ООН, стурбованість інших викликає його систематичне залучення до контактів з такими країнами, як Індія та Китай. Водночас, Афганістан вже довів важливість широкого партнерства для успішності міжнародних місій. Однак необхідно йти далі – залучати країни, які не обов'язково направлятимуть війська, але які мають чіткий інтерес у результатах цієї операції: Пакистан, Індію, Китай, Росію. Ключовою формулою при цьому стає «безпека на основі співробітництва». НАТО необхідно стати місцем, де світові партнери зможуть обговорювати безпекові питання, що становлять спільний інтерес.

Підходи керівництва Альянсу були враховані у новій Стратегічній концепції НАТО, прийнятій 19 листопада 2010 року главами держав та урядів країн-членів на Саміті у Лісабоні, в якій від початку було вказано, що «вона пропонує нашим партнерам у світі додаткові можливості політичної взаємодії з Альянсом і значну роль у конфігурації операцій під проводом НАТО, в яких вони беруть участь»¹⁴. З визначених у ній трьох головних завдань, які стоять перед Альянсом, два, щонайменше, напруму сто-

суються відносин з партнерами. Це стосується питань врегулювання криз та співробітництва заради безпеки. Щодо першого з них, то у п.25 нової Стратегічної концепції вказується, що для того, «щоб мати можливість ефективно регулювати усі можливі кризові ситуації, ми будемо: - розширювати й активізувати політичні консультації між союзниками і з партнерами як на регулярній основі, так і у врегулюванні кризових ситуацій на всіх їх етапах – до, під час і після»¹⁵.

Завдання співробітництва заради безпеки розкривається у новій Стратегічній концепції наступним чином: «На Альянс впливає, і він може вплинути на політичну і безпекову ситуацію поза його кордонами. Альянс буде активно залучатися до зміцнення міжнародної безпеки шляхом партнерства з відповідними країнами й іншими міжнародними організаціями, активно роблячи внесок до контролю над озброєннями, нерозповсюдження і роззброєння і тримаючи відкритими двері до членства в Альянсі для всіх європейських демократій, які відповідають стандартам НАТО».

Ще одне головне завдання Альянсу – забезпечення колективної безпеки його членів – також потребує залучення партнерів. Про це, зокрема, йдеться у частині «Партнерство» зазначеного документа:

«28. Зміцнення євроатлантичної безпеки краще всього досягти за рахунок широкої мережі партнерських відносин з країнами та організаціями в усьому світі. Це партнерство робить конкретний і важливий внесок до успіху основних завдань НАТО.

29. Діалог і співробітництво з партнерами може зробити значний внесок у зміцнення міжнародної безпеки, захисту цінностей, на яких ґрунтується наш Альянс, операції НАТО і підготовку зацікавлених країн до членства в НАТО. Ці відносини будуть базуватися на принципі взаємності, спільної вигоди і взаємної поваги.

30. Ми посилимо наші партнерства через гнучкі формати, які зближують НАТО з партнерами – як в межах, так і поза існуючих рамок:

Ми готові розвивати політичний діалог та практичну співпрацю як з будь-якою країною, так і з відповідними організаціями в усьому світі, які готові поділяти наші інтереси в мирних міжнародних відносинах.

Ми будемо відкритими до консультацій з будь-якою країною-партнером з безпекових питань, що становлять взаємний інтерес.

Ми надамо нашим оперативним партнерам інституційну роль у формуванні стратегії та рішень щодо місій під проводом НАТО, в яких вони беруть участь.

Ми надалі поглиблюватимемо вже існуючі формати партнерств, при цьому зберігаючи їхню специфіку»¹⁶.

На Лісабонському Саміті НАТО, де було схвалено нову Стратегічну концепцію Альянсу, глави держав та урядів країн-членів НАТО у Декларації цього заходу також визнали, що «партнерства посилюють євроатлантичну та ширшу міжнародну безпеку і стабільність; можуть забезпечити рамки для політичного діалогу і регіонального співробітництва у сферах безпеки та оборони; зробити внесок до зміцнення наших спільних цінностей; і є невід'ємними для успіху багатьох наших операцій та місій. Вони надають нам змогу обмінюватися експертним досвідом; підтримувати ширші реформи; сприяти прозорості, відповідальності та цілісності в оборонному секторі; тренувати та допомагати нашим партнерам у розвитку їх власних спроможностей; та підготувати зацікавлені країни до членства в НАТО. Вони також є важливими у наданні відповіді виникаючим та триваючим транснаціональним викликам, таким як розповсюдження, тероризм, морська, кібернетична та енергетична безпека»¹⁷.

Виходячи з викладеного, учасники Саміту прийняли рішення щодо необхідності розвивати більш ефективну та гнучку політику партнерства шляхом реалізації наступних заходів:

оптимізувати інструменти партнерства НАТО з метою відкриття усіх заходів співпраці та навчання для наших партнерів і гармонізації наших програм партнерства;

краще взаємодіяти з нашими партнерами у світі, що роблять значний внесок у безпеку, та звертатися до відповідних партнерів для побудови довіри, збільшення прозорості та розвитку практичного співробітництва;

розробляти гнучкі формати з метою обговорення викликів безпеці з нашими партнерами та посилення існуючих форумів для політичного діалогу;

використовувати покращення у тренувальних механізмах НАТО (включаючи Тренувальну ініціативу НАТО зі співробітництва) та розглядати методи для посилення можливостей індивідуальних партнерів будувати спроможності¹⁸.

Відповідно, глави держав та урядів у Лісабоні доручили міністрам закордонних справ країн-членів НАТО опрацювати та прийняти нову політику партнерства на їхній наступній зустрічі.

На виконання цього доручення глави зовнішньополітичних відомств 15 квітня 2011 року у Берліні схвалили нову політику партнерства Альянсу, яка переслідує мету суттєво поглибити та розширити відносини з країнами-партнерами, надати їм більшої ефективності, прагматичності та гнучкості.

Згідно з прийнятим на цьому заході «пакетом» документів («Активне залучення у сфері безпеки на основі співробітництва: більш ефективна та гнучка політика партнерства», – «Поліпшення управління партнерством НАТО – меню співробітництва та індивідуальних програм», – «Політико-військові рамки для залучення партнерів до операцій під проводом НАТО»), НАТО пропонує партнерам збільшити кількість політичних консультацій з безпекових питань, що становлять взаємний інтерес, спростити та раціоналізувати набір механізмів та засобів для розвитку партнерства зі всіма країнами-партнерами, поширити змістовно-вмотивоване співробітництво поза межі існуючих рамок, посилити роль партнерів у процесі формування стратегії та рішень щодо операцій під проводом Альянсу, до яких вони роблять свій внесок.

У першому зі вказаних вище схвалених документів, суто політичного характеру – «Активне залучення у сфері безпеки на основі співробітництва: більш ефективна та гнучка політика партнерства» - визначені стратегічні завдання розвитку партнерських відносин НАТО: зміцнення євроатлантичної, міжнародної безпеки, миру і стабільності; сприяння регіональній безпеці та співробітництву; сприяння взаємовигідній співпраці з питань, що представляють спільний інтерес, включно з міжнародними зусиллями у протидії новим викликам безпеці; підготовка зацікавлених та придатних країн до членства в НАТО; сприяння демократичним цінностям та реформам; посилення підтримки операціям та місіям НАТО; посилення обізнаності щодо розвитку у сфері безпеки, зокрема через раннє попередження в контексті попередження криз; побудова довіри, досягнення кращого взаєморозуміння, у тому числі щодо ролі та діяльності НАТО, зокрема шляхом посилення громадської дипломатії.

У цьому ж документі визначені також пріоритетні сфери діалогу, консультацій та співробітництва. До них віднесені: політичні консультації щодо розвитку у сфері безпеки, у разі необхідності, включно з регіональними питаннями, зокрема, в контексті попередження криз та внеску в їх врегулювання; співробітництво в операціях та місіях під проводом НАТО; реформи у сфері оборони, створення потенціалу, навчання та підготовка; оперативна сумісність; боротьба з тероризмом; боротьба з розповсюдженням зброї масового знищення та засобів їх доставки; нові виклики безпеці, зокрема ті, що мають відношення до кібер-захисту, енергетичної безпеки та безпеці на морі, включно з боротьбою з піратством; планування на випадок надзвичайних ситуацій.

Наголошуючи на тому, що існуючі рамки пар-

тнерства – Рада Євроатлантичного партнерства/Партнерство заради миру, «Середземноморський Діалог», Стамбульська Ініціатива зі співробітництва – будуть й надалі розвиватися зі збереженням їхніх особливостей, новою політикою партнерства. разом з тим, передбачено посилення консультацій у гнучких форматах. Відзначається, що формула «28+n» забезпечує механізм для консультацій та, у разі потреби, співробітництва як між вже існуючими рамками, так і поза ними. Цей механізм може бути тематичним чи обумовлюватиметься подіями. Він використовуватиметься у кожному окремому випадку для посилення консультацій з безпекових питань, що становлять предмет спільної стурбованості, та співробітництва у пріоритетних політичних сферах, включно з тими, що мають відношення до нових викликів безпеці, не завдаючи при цьому шкоди особливостям існуючих рамок та засіданням в цих рамках, а також індивідуальним партнерам. НАТО розглядатиме запити партнерів щодо консультацій та співробітництва у гнучких форматах, Північноатлантична Рада схвалюватиме порядок денний таких зустрічей та коло їх учасників, забезпечуватиме прозорість для інших партнерів.

Лідери країн-членів Альянсу на черговому Саміті у Чикаго (20 травня 2012 року) взяли на себе зобов'язання й надалі активно втілювати ухвалену у Берліні більш ефективну та гнучку політику партнерства, спрямовану на поглиблення партнерських програм НАТО, а саме: «розвиваючи співпрацю в рамках Ради євроатлантичного партнерства, Середземноморського діалогу, Стамбульської ініціативи співпраці, а також наших партнерських відносин в усьому світі, водночас використовуючи гнучкі формати; продовжуючи розвивати нашу політичну та практичну співпрацю з партнерами, зокрема на оперативному рівні; а також заохочуючи участь держав-партнерів в ініціативах у галузі підготовки, освіти та навчання, зокрема в рамках Сил швидкого реагування НАТО. Ми маємо на меті активізувати наші зусилля з метою залучення країн-партнерів в усьому світі, які в змозі робити помітний внесок у гарантування безпеки, а також розвивати контакти з новими партнерами, такими як Монголія, для розбудови довіри, підвищення прозорості та розвитку політичного діалогу і практичної співпраці. У зв'язку з цим ми схвалюємо Спільну політичну декларацію між НАТО та Австралією»¹⁹.

Саме у Чикаго була дана оцінка одному з перших, найбільш наочних прикладів реалізації нової політики партнерства. Мається на увазі залучення п'яти країн-партнерів (Йорданії, Катару, Марокко, Об'єднаних Арабських Еміратів, Швеції) до операції «Об'єднаний захисник» на виконання Резолюції РБ ООН №1973(2011) по Лівії. У рамках Саміту

була проведена окрема зустріч з політичними лідерами 13 держав-партнерів²⁰, які зробили особливі внески у проведення операцій під проводом НАТО з політичної, оперативної та фінансової точки зору. «Це свідчить, – йдеться у Декларації Саміту, – про більшу гнучкість, з якою ми нині підходимо до питання розвитку партнерства, орієнтуючись на попит і практичний зміст. Зустрічі в Чикаго із нашими партнерами дали нам унікальну нагоду обговорити набутий досвід у рамках нашої співпраці та обмінятися думками щодо спільних викликів у галузі безпеки, які загрожують нам усім. Спільні тренування та навчання відіграватимуть визначну роль у підтриманні на належному рівні оперативної сумісності між збройними силами наших держав, насамперед, коли ми разом беремо участь у реальних бойових операціях. Ми обміняємося ідеями, висунутими на Чиказькому саміті, з нашими партнерами у рамках відповідних форумів і продовжимо їх обговорення, орієнтуючись на попит і практичний зміст»²¹.

Висновки

Еволюція партнерства НАТО, свідками та учасниками якої ми є протягом останніх років, викликала об'єктивними обставинами розвитку нового безпекового середовища, нових викликів безпеці, які вимагають відповідного реагування Північноатлантичного Альянсу разом з партнерами. Процес пошуку найбільш ефективних шляхів залучення партнерів до завдань, які стоять перед НАТО, триває. Часом він супроводжується проблемами, які створюються в ході реалізації нової політики партнерства, особливостями позицій окремих країн-членів, які прагнуть заради відстоювання своїх власних національних інтересів чи амбіцій використати право вето на ті чи інші вже схвалені документи, які стосуються відносин Альянсу з партнерами. Зокрема, через відсутність консенсусу відкладається запровадження єдиного Меню партнерського співробітництва, що стає на заваді належній підготовці країн-членів до участі в операціях під проводом НАТО.

Водночас, незважаючи на певні перешкоди у розвитку партнерських відносин, реалізація нової політики партнерства набуватиме належних обертів. Об'єктивною вимогою цього виступає, зокрема, необхідність, по-перше, проведення найбільш пріоритетних для НАТО операцій та місій, в першу чергу в Афганістані, та реагування на нові кризові явища поза межами євроатлантичного простору. Новим поштовхом до цього стали події «Арабської весни» та, насамперед, залучення сил Альянсу до імплементації відповідних резолюцій РБ ООН щодо Лівії. Успішне проведення операції «Об'єднаний захисник», у тому числі, зважаючи на від-

носно короткі її терміни, було забезпечено участю у ній країн регіону.

Наступним кроком у сфері розвитку партнерства виступатиме найближчим часом посилене залучення країн-партнерів до найбільш актуальних на даному етапі завдань: перше, завершення операції МССБ в Афганістані та виведення військових контингентів з цієї країни, що, у свою чергу, потребує забезпечення альтернативних шляхів транспортування вантажів (звідси – інтерес до співпраці на цьому напрямку з країнами Центральної Азії та Росії), друге – реалізації політики довгострокового партнерства з Афганістаном шляхом започаткування так званої «пост-2014 місії», участь в якій вже задекларувала Україна.

З урахуванням характеру завдань, Альянс буде й надалі формувати свою позицію щодо відносин і практичного співробітництва з кожним окремим партнером чи наявним партнерським форматом. Як вже вказувалося вище, в НАТО вже відійшли від забезпечення графіку проведення заходів – замість так званого «calendar-driven» застосовується виключно «substance-driven» принцип. Це вже спричинило появу суттєвих проблем з організацією заходів у рамках Ради євроатлантичного партнерства – за умов відсутності належного змістовного наповнення, у 2012 році було проведено лише одне засідання РСАП на рівні послів. Натомість, Альянс віддає помітну перевагу організації заходів у так званих гнучких форматах - «28+n». Це стосується поки що операційних заходів, однак, не виключається поступове розширення масштабів використання цих рамок для проведення політичних консультацій.

Чітко позиція НАТО щодо співпраці з тим чи іншим партнером або форматом викладена у положеннях документу «Активне залучення у сфері безпеки на основі співробітництва: більш ефективна та гнучка політика партнерства», схваленого на міністерській зустрічі у Берліні у квітні 2011 року. У ньому вказано, що з огляду на необхідність ефективного використання обмежених ресурсів Альянс буде враховувати наступні чинники: чи має партнер прагнення вступити до НАТО; чи поділяє партнер цінності, на яких базується НАТО, залучений до проведення оборонних та більш масштабних реформ на основі цих цінностей; чи підтримує партнер військовими силами, політично, фінансово чи іншим чином операції та місії під проводом НАТО або зусилля Альянсу з подолання нових викликів безпеці; чи має партнер особливу геостратегічну важливість для НАТО; чи має партнер особливі та розвинуті рамки двостороннього співробітництва з Альянсом; здатність партнера фінансувати його співробітництво з НАТО; чи співпадає співро-

бітництво з пріоритетними сферами, визначеними у новій політиці партнерства.

За винятком першого у цьому ряді перерахованих чинників Україна повністю відповідає визначеним позиціям, що, зрештою, і обумовлює особливий характер відносин нашої держави з Альянсом.

Чергове підтвердження наших зобов'язань також чітко сформульоване у концептуальних документах, схвалених останнім часом Українською державою.

У новій редакції Стратегії національної безпеки України, у п. 4.2.6., який стосується такого основного завдання політики національної безпеки у зовнішньополітичній сфері, як дотримання Україною політики позаблоковості з урахуванням геополітичних реалій та завдань щодо протидії сучасним викликам та загрозам, вказується, щонайменше, на два аспекти, що мають безпосереднє відношення до проблематики партнерства: 1) продовження конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО) з усіх питань, що становлять взаємний інтерес, у рамках наявних механізмів та інструментів, зокрема Хартії про особливе партнерство, Комісії Україна-НАТО та річних національних програм, спільних робочих груп, у тому числі спільної робочої групи з питань воєнної реформи; 2) дальша участь України у міжнародних миротворчих операціях, антитерористичній діяльності, багатосторонніх заходах щодо протидії глобальним і регіональним викликам та загрозам з урахуванням інтересів України²².

Нова редакція Воєнної доктрини України²³ визначає у п.17 серед основних шляхів запобігання виникненню воєнних конфліктів: 1) активне сприяння розвитку сучасних систем колективної безпеки; 2) участь у міжнародних операціях, пов'язаних з урегулюванням криз, в антитерористичній і антипіратській діяльності відповідно до норм міжнародного права та законодавства України. Посилання на співробітництво з Альянсом міститься також у п.35 цього документа, відповідно до положень якого Україна, користуючись невід'ємним правом кожної держави на індивідуальну та колективну оборону у разі збройної агресії, не виключає можливості отримання військової допомоги від інших держав і міжнародних організацій²⁴.

Таким чином, існує правова база подальшого розвитку конструктивного партнерства України з НАТО. З огляду на нову політику партнерства Альянсу та практичні кроки з її імплементації, Українська держава, котра від початку заснування мережі партнерств пройшла всі без винятку етапи формування відносин з НАТО, у т.ч. через всі наявні програми партнерства, які тільки-но починають бути доступними для інших партнерів, має у своєму

розпорядженні всі наявні можливості для зміцнення співробітництва, у т.ч. багатосторонні формати та так звані «нові гнучкі механізми». Разом з тим, основні зусилля повинні бути сконцентровані на розвитку особливого партнерства у рамках визначеної Комісії Україна-НАТО. Саме належне змістовне наповнення заходів двосторонньої співпраці у форматі КУН між Україною та Альянсом, з урахуванням, зокрема, підходів останнього до відносин з партнерами, повинні бути визначальними для поглиблення відносин в умовах позаблокового статусу нашої держави. Разом з тим, вплив нової політики партнерства на рівень та характер цих відносин з Україною має стати предметом теоретичних досліджень українських науковців та політологів. До цього, до речі, спонукає Указ Президента України № 1039/2010 «Про забезпечення продовження конструктивного партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору», в якому, зокрема, вказано, що до основних завдань Комісії з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору (положення якої було затверджено цим Указом Глави держави) відноситься «проведення моніторингу, аналіз та оцінка стану партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору, зокрема у рамках річних національних програм, індивідуальних програм, галузевих планів партнерства, планів заходів щодо виконання річних національних програм;

забезпечення узгодженої діяльності національних координаторів з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору; –

підготовка та внесення в установленому порядку пропозицій Президентів України щодо дальшого розвитку конструктивного партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору з усіх питань, які становлять взаємний інтерес, оптимізації механізму забезпечення узгодженої діяльності центральних органів виконавчої влади, інших державних органів у цій сфері, розроблення проєктів нормативно-правових актів України з цих питань, підготовка висновків щодо доцільності прийняття таких нормативно-правових актів»²⁵.

Таким чином, сучасні умови, зокрема процеси глобалізації, поширення нових викликів та загроз, поява небезпек з боку так званих «недержавних акторів» роблять більш вразливими традиційні засоби забезпечення власної безпеки, створені окремими державами та міжнародними організаціями. Це спонукає до пошуку адекватних відповідей на основі більш дієвої взаємодії та співпраці між державами та їх об'єднаннями. Така необхідність ще більш посилюється останніми роками з огляду на наслідки глобальної фінансової кризи та суттєве обмеження ресурсів, які спрямовуються на безпекові заходи. Саме в такому ключі будує свою стратегію партнерства НАТО. У свою чергу, з огляду на позаблоковий статус, найбільш оптимальним шляхом забезпечення безпеки для України є, поряд з нарощуванням власних спроможностей, розбудова партнерських відносин у цій галузі, перед усім з найбільш потужною та ефективною безпековою організацією – Північноатлантичним Альянсом.

ПОСИЛАННЯ

¹ Закон України №2411-VI від 1 липня 2010 року Про засади внутрішньої та зовнішньої політики. ст.11, п.1, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

² Там само.

³ Указ Президента України № 390/2012 «Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Военної доктрини України», п.18 <http://www.president.gov.ua/documents/14824.html>

⁴ Декларація Лісабонського Саміту, схвалена главами держав та урядів, що взяли участь у засіданні Північноатлантичної Ради у Лісабоні 20 листопада 2010 року, п.22, http://www.nato.int/cps/uk/natolive/official_texts_68828.htm?selectedLocale=uk.

⁵ Країни-партнери – учасники РСАП: Австрія, Азербайджан, Білорусь, Боснія-Герцеговина, Вірменія, Грузія, Ірландія, Казахстан, Киргизія, Македонія, Мальта, Молдова, Росія, Сербія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан, Україна, Фінляндія, Чорногорія, Швейцарія, Швеція.

⁶ Rebecca Moore, “Lisbon and the evolution of NATO’s new partnership policy” (Spring 2012). PERCEPTIONS, vol. XVII, no. 1, p.57, <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/02/RebeccaMoore2.pdf>.

⁷ Rebecca Moore, “Lisbon and the evolution of NATO’s new partnership policy” (Spring 2012). PERCEPTIONS, vol. XVII, no. 1, p.58, <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/02/RebeccaMoore2.pdf>.

⁸ Там само.

⁹ Декларація Лісабонського Саміту, схвалена главами держав та урядів, що взяли участь у засіданні Північноатлантичної Ради у Лісабоні 20 листопада 2010 року, п.22, http://www.nato.int/cps/uk/natolive/official_texts_68828.htm?selectedLocale=uk.

¹⁰ Декларація Чиказького саміту, Видана главами держав та урядів, які взяли участь у засіданні Північноатлантичної ради у Чикаго 20 травня 2012 року, п.35 http://www.nato.int/cps/uk/natolive/official_texts_87593.htm?selectedLocale=uk.

¹¹ Країни-партнери – учасники «Середземноморського Діалогу»: Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Мавританія, Марокко, Туніс.

¹² NATO in the 21st Century: Towards Global Connectivity, speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Munich Security Conference 07 Feb. 2010

http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_61395.htm?selectedLocale=en.

¹³ "Afghanistan and the Future of Peace Operations", Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the University of Chicago, 08 Apr. 2010 http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm?selectedLocale=en.

¹⁴ Активне залучення, сучасна оборона, Стратегічна концепція оборони та безпеки членів Організації Північноатлантичного договору, прийнята главами держав та урядів у Лісабоні 19 листопада 2010 року

http://www.nato.int/cps/uk/natolive/official_texts_68580.htm.

¹⁵ Там само.

¹⁶ Там само.

¹⁷ Декларація Лісабонського Саміту, схвалена главами держав та урядів, що взяли участь у засіданні Північноатлантичної Ради у Лісабоні 20 листопада 2010 року, п.24,

http://www.nato.int/cps/uk/natolive/official_texts_68828.htm?selectedLocale=uk.

¹⁸ Декларація Лісабонського Саміту, схвалена главами держав та урядів, що взяли участь у засіданні Північноатлантичної Ради у Лісабоні 20 листопада 2010 року, п.26,

http://www.nato.int/cps/uk/natolive/official_texts_68828.htm?selectedLocale=uk.

¹⁹ Декларація Чиказького саміту, видана главами держав та урядів, які взяли участь у засіданні Північноатлантичної ради у Чикаго 20 травня 2012 року, п.22 http://www.nato.int/cps/uk/natolive/official_texts_87593.htm?selectedLocale=uk

²⁰ Австралія, Австрія, Фінляндія, Грузія, Японія, Йорданія, Республіка Корея, Марокко, Нова Зеландія, Катар, Швеція, Швейцарія та Об'єднані Арабські Емірати.

²¹ Декларація Чиказького саміту Видана главами держав та урядів, які взяли участь у засіданні Північноатлантичної ради у Чикаго 20 травня 2012 року, п.24 http://www.nato.int/cps/uk/natolive/official_texts_87593.htm?selectedLocale=uk

²² Указ Президента України №389/2012 року від 8.06.2012р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» п. 4.2.6.

<http://www.president.gov.ua/documents/14823.html>.

²³ Указ Президента України № 390/2012 «Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Военної доктрини України», <http://www.president.gov.ua/documents/14824.html>.

²⁴ Там само.

²⁵ Указ Президента України № 1039/2010 «Про забезпечення продовження конструктивного партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору», <http://www.president.gov.ua/documents/12477.html>.

Dolhov I.A., Aleksieienko A.V. Evolution of partnership (Ukraine–NATO) / Ministry of foreign affairs of Ukraine.

Based on their own experience of working with the North Atlantic Treaty Organization, results of the analysis of the Ukrainian law, scientific researches of the Ukrainian and foreign specialists, Alliances founding documents as well as the programme statements of the NATO leadership, the authors of this article explore the NATO partnership policy evolution and its impact on the development of NATO-Ukraine relations.

Keywords: Charter on Distinctive Partnership between Ukraine and North Atlantic Treaty Organization, NATO-Ukraine Commission (NUC), non-block status, constructive partnership, NATO new partnership policy.

Долгов И.А., Алексеенко А.В. Эволюция партнерства (Украина–НАТО) / Министерство иностранных дел Украины.

Основываясь на собственном опыте работы с Организацией Североатлантического Договора, результатах анализа украинского законодательства, научных трудов отечественных и зарубежных специалистов, основополагающих документов Альянса и программных заявлений его руководства, авторы статьи осуществляют исследование эволюции политики партнерства НАТО и его влияния на развитие отношений Украинского государства с Североатлантическим Альянсом.

Ключевые слова: Хартия об особом партнерстве между Украиной и Организацией Североатлантического договора, Комиссия Украина-НАТО (КУН), внеблоковый статус, конструктивное партнерство, новая политика партнерства НАТО.

*Стаття надійшла до редколегії 11.09.2012
Прийнята до друку 15.10.2012*