

Системний підхід до політологічного аналізу євроатлантичної системи безпеки

Ігор Храбан,

доктор політичних наук,
начальник кафедри Об'єднаного інституту
при Національній академії оборони України

У статті розглядаються проблеми реорганізації Організації північноатлантичного договору як євроатлантичної системи безпеки в постбіполярний період розвитку міжнародних відносин. Для розкриття сутності трансформаційних процесів, що відбуваються усередині та навколо НАТО, автор застосовує метод системного підходу.

Актуальність теми пояснюється тим, що зруйнування біполярної системи міжнародної безпеки і поява нових загроз миру і стабільності на європейському континенті змусили країни Європи замислитися над проблемою створення нової системи європейської безпеки, використовуючи у воєнно-політичній сфері вже випробуваний за роки „холодної війни” міждержавний інститут – Організацію північноатлантичного договору (НАТО).

Проголосивши державну незалежність і шукаючи шляхів гарантування національної безпеки, Україна однозначно стала на позицію входження в майбутньому до нової європейської системи колективної безпеки, що й було зафіксовано в основних офіційних документах. При цьому українське керівництво цілком усвідомлювало, що НАТО може бути вельми ефективною євроатлантичною складовою такої системи. У подальшому це знайшло відображення у першій Державній програмі співробітництва України з НАТО. В ній, зокрема, зазначалося, що „Україна розглядає НАТО як найбільш ефективну структуру колективної безпеки в Європі і вагому складову системи загальноєвропейської безпеки. Це обумовлюється значним внеском даної організації у підтримання миру, стабільності та загального клімату довіри на євроатлантичному просторі, у створення нової архітектури безпеки в Європі, у поглиблення процесів роззброєння, контролю над озброєннями і нерозповсюдження ядерної зброї масового ураження тощо” [1].

У своїх працях українські дослідники (зокрема, О. Бодрук, О. Власюк, Г.

Перепелиця, С. Пирожков, В. Смолянук, А. Соболев, А. Шевцов) висвітлили широкий спектр теоретичних і практичних проблем забезпечення національної і міжнародної безпеки за допомогою військово-політичних можливостей НАТО. Та саме це різноманіття викликає потребу розглянути проблему забезпечення безпеки цією організацією в європейському регіоні в нових геополітичних реаліях цілісно, за допомогою системного підходу.

Слід зазначити, що протягом усього післявоєнного періоду НАТО залишалась основою системи західноєвропейської безпеки і протистояла Організації Варшавського договору (ОВД). Після розпуску ОВД якісно нова ситуація породила певні сумніви щодо доцільності подальшого існування Альянсу як винятково військово-оборонного союзу. „Висловлювалися думки про недоцільність його існування. Проте неясність в умовах створення євразійської безпеки, відсутність стабільності, поява нових ризиків і викликів зумовили збереження Альянсу. Його члени дійшли висновку, що доцільніше адаптувати наявний союз до нових реалій, аніж будувати новий. Вагомі в цьому сенсі аргументи дала успішна операція США та їх союзників у Перській затоці” [2, с. 9 - 17]. Треба також мати на увазі, що однією з основних причин продовження існування та розвитку НАТО є життєва необхідність для США як її лідера за допомогою цієї організації зберігати свою присутність на європейському континенті та контролювати діяльність західноєвропейських країн у воєнно-політичній сфері.

Становленню Альянсу як найефективнішої організації у сфері підтримання миру та забезпечення безпеки на європейському континенті в нових умовах сприяла балканська криза, що розпочалася 1992 року. За тих обставин і Організація Об'єднаних Націй (ООН), і Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) виявилися неспроможними припинити жорсткий міжетнічний конфлікт. Лише НАТО була готовою до таких акцій. Отже під впливом дії зворотного зв'язку із зовнішнім середовищем спостерігався позитивний прояв функції адаптації системи.

Реакція системи на вимоги нової воєнно-політичної ситуації, що склалася у цей період, проявилася у прийнятті нової Стратегічної концепції Альянсу на Римському саміті 1991 року. В цьому документі зазначалося, що найбільш імовірні загрози для НАТО будуть пов'язані з нестабільністю, зокрема з релігійними та етнічними конфліктами чи територіальними суперечками. На тому ж саміті було ухвалено й Декларацію про мир і співробітництво, яка визначила майбутні завдання і політику НАТО в контексті створення інституалізованої структури майбутньої загальноєвропейської системи безпеки. Важливе місце в ній відводилося розвитку партнерства і співробітництва з державами Центральної і Східної Європи (ЦСЄ). Їм пропонувалася практична допомога для успішного завершення перехідного періоду та участь у роботі відповідних форумів Альянсу [3]. Саме задля цього у грудні 1991

року було створено Раду північноатлантичного співробітництва (РПАС) як форум НАТО і колишньої ОВД для консультацій з широкого кола питань політичного та військового вимірів європейської безпеки.

Проте ситуація, яка склалася в Європі після 1991 року, коли було проголошено Римську декларацію і започатковано „нову політику” щодо країн ЦСЄ та Співдружності Незалежних Держав (СНД), показала, що до реальної безпеки в цьому регіоні ще далеко. Вакуум безпеки загрожував державам регіону, по-перше, у зв'язку з тим, що війна на теренах колишньої Югославії тривала вже понад чотири роки, а по-друге, у зв'язку з тим, що хоча вже не було протистояння воєнно-політичних блоків, та все ж Росія з її амбіціями лишалася впливовою силою.

Як показав досвід 1992 - 1993 років, співробітництво країн регіону з НАТО в рамках РПАС не дало реальної відповіді на ключове питання: якими мають бути надійні гарантії безпеки для держав ЦСЄ та СНД. Єдиним способом вирішення проблеми, на думку керівництва більшості цих країн, могло б стати їх приєднання до НАТО.

Жорстка позиція Росії проти вступу до Альянсу колишніх союзників по ОВД і реакція на неї Заходу свідчили, що у прагненні „не створювати перешкод реформаторам у Москві” НАТО і, передусім, США були тоді готові, правда, з певними застереженнями, діяти в межах „доктрини Л. Брежнєва” і визнавати особливі інтереси Росії не тільки в межах колишнього СРСР, а й на теренах колишніх членів ОВД. Тому країнам ЦСЄ фактично було відмовлено в швидкому приєднанні до НАТО. Виправданням стала умова: щоб стати членом НАТО, треба не тільки поділяти погляди на основні демократичні цінності, а й відповідним чином реформувати суспільство та економіку, вийти на певний рівень економічного розвитку, чого поки що не досягли навіть найбільш розвинуті країни ЦСЄ. На нашу думку, тут тенденція до розширення євроатлантичної системи, що виявилася внаслідок реалізації функції її адаптації до умов сьогодення, зустрілася з необхідністю захисту системи від кількісного її навантаження нерівнозначними елементами, тим більше – в умовах загрози серйозного погіршення відносин з впливовим східним геополітичним елементом європейської архітектури безпеки.

Як альтернативу повноправному членству НАТО запропонувала своїм партнерам по РПАС нову програму, націлену на тісне співробітництво у різних сферах, насамперед у військовій. Так, 1994 року було започатковано програму Партнерство заради миру (ПЗМ). Нею передбачалося співробітництво НАТО з усіма країнами-учасницями ОБСЄ.

Започаткування програми ПЗМ не вгамувало, а, навпаки, посилювало прагнення деяких країн стати повноправними членами НАТО. Країни ЦСЄ розцінили ПЗМ як перший крок на шляху до остаточного приєднання до Альянсу і посилити тиск на держави-члени НАТО з тим, щоб розпочати консультації і переговори з цього питання. Тоді Альянс розробив План дій щодо набуття членства в Альянсі для 9 членів-кандидатів, який розпочали

впроваджувати з квітня 1999 року. У цьому і проявилася функція захисту цілісності євроатлантичної системи, її структурного і культурного регулювання вимог зовнішнього середовища від перевантаження іншими ціннісними підходами недостатньо економічно розвинених майбутніх елементів.

Розвиваючи успішну діяльність РПАС та ПЗМ з метою ширшого залучення країн-партнерів до співробітництва, міністри закордонних справ РПАС зініціювали створення Ради євроатлантичного партнерства (РСАП), яку 30 травня 1997 року у Сінтрі (Португалія) було проголошено спадкоємицею Ради північноатлантичного співробітництва. Потреба у такій організації зумовлювалася тим, що у сфері політичних консультацій необхідно було вийти за межі РПАС і створити форум з питань безпеки, який відповідав би глибше продуманій політиці відносин, що налагоджувалися завдяки програмі ПЗМ. Якщо спочатку участь у цій програмі визначалася за принципом належності країни до колишніх противників НАТО, то пізніше постала потреба в тому, щоб новий орган з питань співробітництва охопив усі країни євроатлантичного простору, котрі бажають брати участь у розвитку відносин з НАТО.

Процесу адаптації євроатлантичної системи безпеки значно посприяли результати роботи Вашингтонського саміту Альянсу 1999 року, де було прийнято нову Стратегію НАТО. Головними, як і в Стратегії 1991 року, залишалися принципи співробітництва і партнерства. Серед основних положень концепції, на нашу думку, слід звернути увагу на те, що: 1) у ній наголошувалося на необхідності здійснення операцій „з врегулювання криз поза статтею 5 Договору про утворення НАТО 1949 року, у яких можуть брати участь країни-партнери та інші держави”. Отже система розширила діапазон дій від постфактного реагування на агресію до превентивних акцій із залученням до їх проведення країн – колишніх членів ОВД; 2) керівництво НАТО (передусім, США), окрилене успіхами в постбіполярному світі та фактичною бездіяльністю інших міжнародних організацій, концептуально заявило, що Альянс відіграє провідну роль у розбудові нової системи європейської безпеки і є основним гарантом забезпечення безпеки на більшій частині європейського континенту після розпаду СРСР, що свідчить про чітке спрямування на створення саме натоцентричної системи безпеки Європи; 3) підкреслювалося, що „діяльність ОБСЄ є особливо активною у сфері превентивної дипломатії і запобігання конфліктам, у врегулюванні кризових ситуацій і постконфліктних реабілітаційних заходах” (НАТО чітко окреслило межі діяльності ОБСЄ); 4) наголошувалося, що „спільна зовнішня політика та політика безпеки Євросоюзу... буде формуватися сумісно зі спільною політикою у сфері безпеки й оборони, що існує в межах Вашингтонського договору, ...власне європейська система безпеки й оборони розвиватиметься в межах НАТО” [4, с. 3 - 15]. Виходячи з цього, на думку розробників концепції, ЄС у воєнно-політичній сфері має бути

лише підсистемою євроатлантичної системи безпеки.

Вашингтонський саміт Альянсу підтвердив його прихильність до політики „відкритих дверей”, закріпленою статтею 10 Договору про створення НАТО. Однак, зважаючи на причини, названі вище, та з тієї реальності, що вступ до Організації став акцією не зовсім політичною, а отримав певні військово-економічні відтінки, саміт ухвалив План дій з набуття членства, в якому визначив низку вимог для країн, які прагнуть стати членами Організації. Ці вимоги до можливого кандидата на вступ до НАТО стосуються загалом стану системи національної безпеки країни-претендента, належний рівень якого мають забезпечувати п'ять сфер її життєдіяльності: 1) політичної та економічної; 2) оборонної/військової; 3) ресурсного забезпечення; 4) безпеки; 5) права.

Поза сумнівом, дуже важливою і показовою для становлення НАТО як основної організації в сучасній архітектурі європейської безпеки стала участь Альянсу у врегулюванні югославської кризи 1990-х років. На нашу думку, проведення операції в Боснії та Герцеговині під прапором Альянсу та, особливо, військова акція НАТО під проводом США проти Союзної Республіки Югославії під назвою „Союзницька сила”, що здійснювалася у березні - червні 1999 року, мала такі наслідки. Вона дала однозначну відповідь на питання про сучасний світовий порядок – відкрито заявлено про формування однополюсного світу з гегемонією США та перетворення Альянсу на систему безпеки, що має бути основою майбутньої архітектури безпеки Європи. Конфлікт у Косовому і подальші військові дії Альянсу проти Югославії стали своєрідним каталізатором процесів, які призвели до певних змін в архітектурі європейської безпеки. Серед них, зокрема, активізація зусиль країн-членів Євросоюзу щодо вироблення спільної європейської політики безпеки й оборони, які навч переконалися у своїй неспроможності без допомоги США заглушити будь-який воєнний конфлікт на європейському континенті.

Силова акція в Югославії стимулювала розвиток європейської оборонної політики, що дещо схвилювало США, які до цього постійно обстоювали підвищення оборонних бюджетів європейців у межах НАТО. Створення незалежної від США європейської оборонної структури аж ніяк не входило в американські плани. У. Коен, міністр оборони США в адміністрації У. Клінтона, свого часу заявив: „НАТО може перетворитися на релікт, якщо європейці не виконають своєї обіцянки розширити власні військові можливості й міцно не пов'яжуть нові сили швидкого реагування з Північноатлантичним союзом” [5, с. 9].

Однак про деякі непорозуміння трансатлантичні союзники тимчасово забули у зв'язку з терористичними актами проти США. Колишній Генсек НАТО Х. Солана писав через рік після того, що „в Європі миттєвий вплив атак 11 вересня справді викликав нову хвилю емоційної солідарності з США... Європейці відчули, що ця атака була атакою проти цінностей, які вони поділяють з США”. Проте Х. Солана зазначав, що „відносини

Ігор Храбан

видаються не дуже в „рожевому світлі”. Детальний погляд на факти розкриває більш критичні настрої, більш складні змішані почуття та деякий ступінь роздратування в Європі, навіть у тих, хто вважає себе стійким атлантистом” [6, р. 63]. Як би там не було, але на емоційній хвилі низка європейських держав – членів Альянсу взяла участь в антитерористичній військовій операції США проти Афганістану, коли НАТО вперше у своїй історії застосувала статтю 5 Вашингтонського договору 1949 року, яка передбачає колективні дії для відбиття агресії проти однієї з країн Альянсу.

Проте можна погодитися й з думкою деяких аналітиків, що югославську військову операцію можна розглядати як першу і, мабуть, останню справді широкомасштабну військову акцію НАТО. В афганській операції проявилася нова тенденція щодо співробітництва США з європейськими союзниками у проведенні бойових дій, яка виражається в тому, що США вже не бажають сковувати свої військові акції узгодженням позицій з європейцями, чиї військові можливості американці вважають незадовільними. Антиталібську операцію Вашингтон провів практично власними силами, з мінімальною участю інших членів НАТО [7, с. 5]. До того ж Америку надто дратують політичні амбіції деяких європейських країн, у реалізації яких вони не бачають схвалення прагнень США до світової гегемонії. Відносини між Сполученими Штатами та їх європейськими союзниками по НАТО, перш за все з Німеччиною і Францією, щодо силового вирішення міжнародних проблем суттєво загострилися у зв’язку з подіями навколо Іраку і самою іракською війною 2003 року. „Невже загроза, яку нібито становить іракський диктатор, виправдовує війну, від якої загинуть тисячі невинних дітей, жінок і чоловіків? Моя відповідь якою була, такою і залишається: ні!” – виголошував канцлер Німеччини Г. Шрьодер. Президент Франції Ж. Ширак заявляв, що „це одностороннє рішення, яке йде всупереч волі Ради Безпеки ООН і міжнародної спільноти, яка теж прагне роззброєння” [8, с. 1]. Хоч із завершенням безпосередніх бойових дій в Іраку відносини дещо нормалізувалися, однак розбіжності залишилися.

Таким чином, комунікативна властивість євроатлантичної системи, яка входить у зв’язки усередині структури, від яких залежить її стійкість та цілісність, була певною мірою пошкоджена. Враховуючи ж реакцію деяких інших впливових акторів міжнародних відносин та ООН у цілому, можна говорити і про вплив на систему через зворотний зв’язок із зовнішнім середовищем певного дестабілізуючого фактора.

На Празькому саміті НАТО у листопаді 2002 року було заявлено, що Альянс повинен мати військово-технічні можливості дислокувати свої сили „там, де буде потрібно”. Це означає, що НАТО фактично вважає зоною своєї відповідальності не лише Північноатлантичний регіон, а й прагне стати глобальною військовою структурою [7, с. 5]. Таким чином, було трансформовано колишні уявлення про регіон відповідальності

євроатлантичної системи безпеки, знято географічні обмеження. Отже, у зв'язку з прагненням Альянсу стати об'єднаним компонентом майбутньої системи європейської безпеки, був відкоригований і територіальний простір його дій.

29 березня 2004 року сталося офіційне приєднання до Альянсу семи країн, запрошених до членства в Організації на Празькому саміті 2002 року. В результаті цього кількість населення, на яке поширилися гарантії захисту, зростає з 735 мільйонів до 839 мільйонів осіб, тобто збільшилася приблизно на 14 %. Чисельність збройних сил НАТО збільшилася до 4 мільйонів проти приблизно 3,5 мільйона (1999 рік), тобто на 16 %. На Брюссельському саміті Альянсу 2008 року ще дві країни – Албанія і Хорватія – були запрошені до Північноатлантичного союзу.

Таким чином, на сьогодні елементна база євроатлантичної системи безпеки включає не лише майже всі країни Західної і Центральної Європи, а й найвпливовіших гравців на міжнародній арені – традиційних провідних елементів усіх попередніх систем європейської безпеки (Німеччину, Францію, Велику Британію). До того ж, лідером цієї системи є єдина супердержава світу – США. За порівняно невеликий час після завершення „холодної війни” вона збільшила кількість своїх елементів більше, ніж на третину, розширивши тим самим свої територіально-просторові межі. У черзі для набуття тільки статусу кандидата до вступу в НАТО стоїть ще низка країн, у тому числі й Україна.

Первинними причинами (вимогами) продовження існування євроатлантичної системи в постбіполярному світі стали брак стабільності в Європі, поява нових ризиків і викликів, нечіткість умов створення нової системи загальноєвропейської безпеки та необхідність для США як лідера НАТО за допомогою цієї організації зберігати свою присутність на європейському континенті і контролювати діяльність західноєвропейських країн у воєнно-політичній сфері. Ці вимоги та потенційна можливість Альянсу застосовувати реальні сили і засоби для виконання захисних оборонних завдань, реалізуючи функцію ціледосягнення системи, створило умови підтримки НАТО усередині та від певних загроз її існування, які надходили від зовнішнього середовища. Результатом цього став позитивний прояв функції адаптації системи.

Підтримка та відтворення євроатлантичної системи забезпечується також загальними нормами та ідентичністю її елементів, що базується на загальній системі цінностей західної ліберальної демократії. Це, а також однакові погляди на нинішню провідну роль євроатлантичної системи в забезпеченні європейської безпеки її країн-членів, дає підстави класифікувати НАТО як систему міжнародної безпеки гомогенного типу.

Нині можна констатувати, що тенденція до розширення євроатлантичної системи, яка проявилася внаслідок реалізації функції її адаптації до умов сьогодення, зустрілася з необхідністю захисту системи від кількісного її навантаження нерівнозначними елементами, тим більше –

Ігор Храбан

в умовах загрози серйозного погіршення відносин з впливовим східним геополітичним елементом європейської архітектури безпеки.

Отже, на нашу думку, основним інтегральним системоутворюючим чинником НАТО як євроатлантичної системи безпеки є її потенційні воєнно-політичні можливості в гарантуванні безпеки своїм учасникам у поєднанні з демократичними цінностями, потужним економічним розвитком держав-членів, результатом чого став високий рівень життя у цих країнах.

Альянс на всіх рівнях заявляв про ключову роль НБСЄ/ОБСЄ у забезпеченні миру в Європі. Проте ця роль бачиться НАТО в спеціалізації ОБСЄ з виконання невоєнних вузькопрофільних функцій (превентивна дипломатія та післяконфліктне відновлення). При цьому сили блоку допомагатимуть місіям ОБСЄ забезпечувати встановлення миру в постраждалих регіонах: це охоронна функція і функція матеріально-технічної підтримки для здійснення контролю над озброєнням. У цьому випадку, на нашу думку, ОБСЄ виконуватиме не ключову, а допоміжну роль у гарантуванні безпеки європейського континенту Північноатлантичним союзом.

Починаючи з підписання Маастрихтського договору про створення Європейського Союзу, євроатлантична система безпеки і системи безпеки Євросоюзу активно взаємодіють у воєнно-політичній сфері як на структурному, так і на функціональному рівнях. Проте процес розробки та втілення в життя планів спільної європейської політики безпеки і оборони виявив цілу низку проблем у відносинах між НАТО і ЄС. Це, зокрема, загроза дублювання структур, діяльності та військового потенціалу Євросоюзу і Альянсу; небезпека послаблення зв'язків між США і Європою у майбутньому; певне недопущення до вирішення питань безпеки європейських країн-членів НАТО, які не є членами ЄС. Крім того, згідно зі Стратегією Альянсу, НАТО вважає, що Євросоюз у воєнно-політичній сфері повинен бути лише підсистемою євроатлантичної системи безпеки і концентрувати свою діяльність на запобіганні конфліктам і післяконфліктному відновленні життєдіяльності, забезпечуючи водночас певні (обмежені) можливості для проведення миротворчих операцій.

Слід підкреслити, що, незважаючи на потугу НАТО, структурна побудова Альянсу в умовах постбіполярного світу та консенсусне прийняття рішень спричинили деякий підрив його властивостей як основи євроатлантичної системи безпеки, що спостерігається останнім часом, її атрибутів – цілісності (певна розбіжність у поглядах на вирішення міжнародних проблем між державами – елементами системи); комунікативності (усередині системи та вплив на неї певного дестабілізуючого зовнішнього фактора) і, як наслідок, певною мірою прогресивної сторони динамічності. Однак варто мати на увазі, що культурне регулювання вимог до системи, яка ґрунтується на гомогенному фундаменті, дає можливість подолати кризу в її функціонуванні.

Попри все, сьогодні НАТО залишається найбільш дієвим інструментом забезпечення безпеки європейського континенту та об'єднання держав – колишніх ідеологічних суперників – у воєнно-політичній сфері.

Література:

1. Указ Президента України від 4 листопада 1998 року № 1209/98 „Про Державну програму співробітництва України з Організацією Північно-Атлантичного Договору (НАТО) на період до 2001 року”. – 1998. № 1209/98 – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1209%2F98>. – Заголовок з екрану.

2. **Мацейко Ю.** НАТО: нові можливості і нові небезпеки // Політика і час. – 1999. – № 4. – С. 9 - 17.

3. Rome Declaration on Peace and Cooperation. – 2000. – Режим доступу: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>. – Заголовок з екрану.

4. Стратегічна концепція Альянсу. – 1110 Брюссель: Відділ інформації та преси НАТО, 2002. – 19 с.

5. **Палій О.** Ніж у серце НАТО. У пошуках нової моделі колективної безпеки // Президентський вісник. – 2000. – № 26. – 25 грудня. – С. 9.

6. **Solana J.** The Transatlantic Rift: US Leadership after September 11 th // Harvard International Review. – Winter 2003. – Vol. 24 – P. 62 - 67.

7. **Соколовський М.** Формула „двадцятки” // Дзеркало тижня. – 2002. – № 18. – 18 - 24 травня. – С. 5.

8. **Солодкий С.** Нокаут дипломатії // День. – 2003. – № 49. – 19 березня. – С. 1, 3.