

НОВА РОЛЬ НАТО В ЄВРОПІ?



3–4 квітня у німецьких містах Келі, Баден-Бадені та французькому Страсбурзі відбувся ювілейний саміт НАТО, присвячений 60-річчю Альянсу. Ця подія вже за кілька тижнів до свого початку спровокувала численні інтриги, коментарі та оцінки. Символічність франко-німецького спільного прийому високих гостей полягає в тому, що саме ці країни являють собою ядро так званої старої Європи – Європи, яка виступила проти американської війни в



Іраку у 2003 році, проти надання Плану для членства (ПДЧ) Україні у 2008 році, а напередодні саміту сформулювала власне бачення майбутнього НАТО та всієї системи безпеки в Європі. Яке місце в цій системі належатиме Україні, і чи здатні будуть ФРН та Франція реалізувати свої амбітні наміри?

Саміт виявився більшою мірою присвячений робочим питанням, ніж урочистостям. Атмосферу свята було також поставлено під сумнів активними акціями протесту, які розгорнулися в Страсбурзі; суперечками, викликаними позицією Туреччини щодо кандидатури нового Генерального секретаря Альянсу; а також – окремо для України – фактичним підтвердженням найпесимістичніших оцінок її перспектив членства у найближчому майбутньому.

Дві події в контексті підготовки до саміту мали знаковий характер. По-перше, Франція оголосила про повернення до військових структур НАТО після тривалої перерви, викликаній свого часу розбіжностями в розумінні ролі Альянсу в період апогею «холодної війни». По-друге, 4 лютого Президент Франції Саркозі та федеральний канцлер ФРН Меркель опублікували у газеті *Le Monde* спільну статтю під назвою «Безпека, наша спільна місія» [1], в якій викладено основні ідеї спільного франко-німецького бачення майбутнього Альянсу та всього комплексу трансатлантичних відносин. Резонанс статті підсилено очевидними концептуальними змінами у зовнішній політиці США з приходом до влади Президента Обами. Для України все, що відбувається, може мати вирішальне значення в контексті реалізації наших євроатлантичних намірів.

Востаннє стратегічна концепція НАТО зазнавала суттєвих змін десять років тому – коли Альянс відзначав своє 50-річчя в нових, незвичних умовах, викликаних військовою операцією проти Сербії та переоцінкою викликів та загроз безпеці країн-членів, і переглядом власної зони відповідальності. З того часу порядок денний світової політики знову принципово змінився, вивівши на передній план боротьбу з тероризмом; проблеми розширення НАТО та ЄС; регіональну стабільність; розгортання систем ПРО в Європі; та посилення впливу Росії. Наслідком цього всього є те, що ефективність Альянсу сьогодні здається значно нижчою, ніж вона була десять років тому, коли НАТО і «дієва система ре-

гіональної безпеки» були практично синонімами. У 1999 Альянс переосмислював наслідки розширення зони власної відповідальності; у 2009 він стоїть перед проблемами дефіциту єдності та різних підходів до самого змісту поняття «безпека».

Усе це не може не турбувати країни-члени НАТО, так само як і її сусідів, до яких належить і Україна. Навіть якщо б співпраця із НАТО й не була б серед наших найвищих зовнішньополітичних пріоритетів, масштабні трансформації діяльності Альянсу безпосередньо вплинули б на національну безпеку. А з врахуванням багаторічних зусиль, спрямованих на вступ до НАТО і, особливо, краху надій отримати ПДЧ на саміті в Бухаресті минулого року, порядок денний саміту набуває для України особливого значення.

Стаття Президента Саркозі та Канцлера Меркель містить основні елементи, які визначатимуть підходи Франції та ФРН до системи європейської безпеки в найближчому майбутньому. Вони зводяться до наступного:

1. Визнання складності стратегічної обстановки та визначення основного кола загроз, до якого входять конфлікт на Кавказі (перший збройний конфлікт в Європі у XXI ст.); подальша невизначеність на Близькому Сході; ядерна програма Ірану; міжнародний тероризм; конфлікти в Африці; а також світова фінансова криза. В цих умовах, на думку авторів статті, необхідно продемонструвати єдність і ширше розуміння проблематики міжнародної безпеки – розуміння, яке виходило б за рамки військової сфери.

2. Переконавання в тому, що подальше поглиблення франко-німецького партнерства є шляхом до посилення ролі Європейського Союзу у підтриманні безпеки в Європі та світі.

3. Підкреслення неефективності односторонніх рішень і дій, заклик до «духу партнерства» у трансатлантичних відносинах.

4. Констатація того, що стратегічне партнерство між НАТО та ЄС «не виправдовує сподівань», в першу чергу завдяки протиріччям між «деякими країнами».

5. Заклик до перебудови відносин із Росією із метою ширшого залучення її до розв'язання проблем європейської безпеки, зокрема підкреслення того, що будь-яке розширення НАТО має сприяти загальним інтересам європейської системи безпеки, невід'ємною частиною якої є Росія.

6. Прагнення зміцнювати режими контролю над озброєнням, особливо режим нерозповсюдження ядерної зброї та режим, запроваджений Договором про звичайні збройні сили в Європі.

Характеризуючи статтю в цілому, можна сказати, що вона є закликом до перенесення центру тяжіння прийняття політичних рішень стосовно європейської безпеки до Європи; активного залучення Росії до цього процесу; та корекції курсу НАТО з урахуванням нової стратегічної обстановки.

Якщо франко-німецькі задуми здійснюватимуться, Україні доведеться переглянути основні форми своєї співпраці із НАТО та участі у системі європейської безпеки в цілому. «Консенсусність» рішень, до якої закликають лідери Франції та Німеччини, є, фактично, спробою зафіксувати тенденцію протистояння волі проатлантичних держав, яка проявилася на саміті в Бухаресті. Тоді Франція та Німеччина фактично заблокували надання Україні та Грузії ПДЧ, посилаючись на приблизно ті самі аргументи – про необхідність «комплексного» підходу до європейської безпеки та врахування інтересів Росії.

Основна проблема, з якою неодмінно зіштовхнуться ці красиві заклики, полягає в суттєвій обмеженості можливостей Франції, ФРН та «старої Європи» в цілому впливати на європейську, а тим паче – глобальну безпеку. Досвід розв'язання проблеми Косова (як і Югославських конфліктів загалом); тривалого, але безрезультатного формування Спільної зовнішньої політики та політики безпеки в інституційній структурі ЄС; розв'язання регіональних конфліктів на кшталт Придністровського; вирішення внутрішніх проблем, пов'язаних із етнічними, релігійними та соціальними факторами, не надає підстав для оп-

тимізму. Мало хто виступає проти активнішої участі європейських держав в облаштуванні системи регіональної безпеки, але поки що далі розмов справа майже не йшла.

Без кардинального «прориву» на цьому напрямі фрази про «активнішу роль» Європи та «рівноправне партнерство» між НАТО та ЄС залишаються напівпорожніми. І це не зміцнюватиме безпеку в Європі, а навпаки, підриватиме її. Європейські країни мають усвідомити, що лише суттєве збільшення оборонних витрат – фінансових, організаційних – та демонстрація політичної готовності втручатися у розв'язання численних проблем безпеки можуть створити підстави для повнішої участі Європи у формуванні контурів світового порядку.

Схоже на те, що амбітні плани Франції та ФРН залишаються декларацією про наміри; в той час як реальні зміни ролі Альянсу залежатимуть від рішень нової американської адміністрації. Пріоритетами її виступають війна в Афганістані, перегляд відносин із Росією, Близький Схід та Іран із його ядерною програмою, чим і визначатимуться обсяги та межі американських поступок. Іншими словами, НАТО має «вбудуватися» у більш широку систему політичних інтересів США в глобальному масштабі, і лише тоді стане зрозуміло, якою буде роль Європи в цьому поки що асиметричному партнерстві.

Для України залишається небезпека виступити предметом компромісів. Щоправда, винними в цьому будуть не Франція, Німеччина чи Росія, а сама Україна. У згаданій статті Саркозі й Меркель у чергове справедливо підкреслюється, що для членства в НАТО демократична країна має бути готовою до виконання обов'язків, робити реальний внесок у підтримання безпеки союзників. Сумніватися в обґрунтованості цієї вимоги не доводиться, але Україною мало що зроблено для її виконання. Рік, що минув, не дав відповіді на питання Бухарестського саміту, проте додав нових проблем. Розгортання подій на Кавказі пішло зовсім не тим шляхом, який наблизив би Україну до членства в НАТО. В результаті шанси на регіональне лідерство та активну політику у Центральній та Східній Європі значно зменшилися, натомість зросла вразливість до різноманітних зовнішніх втручань внаслідок загострення внутрішньополітичної боротьби та впливу світової фінансової кризи.

Основні проблеми, що виносилися на розгляд лідерів 28 держав-членів (включно із щойно прийнятими Албанією та Хорватією), стосувалися перспектив розширення Альянсу; повернення Франції до його військових структур; переобрання Генерального секретаря; продовження операції в Афганістані; ставлення НАТО до «заморожених» конфліктів на пострадянському просторі та загальних принципів архітектури системи європейської безпеки. Підсумки саміту не стали революційними, але вони заклали важливі тенденції розвитку Альянсу та визначили пріоритети у його подальшій діяльності:

1. НАТО зазнала структурних трансформацій. Її членами стали Хорватія та Албанія; Франція повернулася до військових структур. У підсумковій декларації саміту [2] підкреслено, що все це відбувається відповідно до традиційних цінностей євроатлантичної єдності, демократії та колективної безпеки. На цих самих засадах в НАТО очікують вступу колишньої Югославської республіки – Македонії найближчим часом.

2. Ключовим пріоритетом поточної діяльності Альянсу залишається операція в Афганістані. Президенту Обамі вдалося переконати європейських партнерів спрямувати додатково близько 5 тисяч солдатів до Афганістану, хоча більше половини з них знаходяться там тимчасово, для забезпечення проведення виборів у серпні. З іншого боку, США майже вдвічі, до 68 тисяч, збільшить власну присутність в Афганістані, маючи на меті поступово посилити власні афганські сили безпеки й створити передумови для виведення військ НАТО. Таким чином, на саміті було випробувано стратегію взаємних американсько-європейських поступок, яку Президент США Обама взяв на озброєння після приходу до Овального офісу. Поступки європейців стали не надто вражаючими: Британія,

Німеччина та Іспанія взялися надіслати додаткові контингенти до Афганістану (600–900 чоловік кожна).

3. Із 1 серпня поточного року Генеральним секретарем НАТО стане прем'єр-міністр Данії Андерс Фог Расмусен. Його кандидатура лобіювалася європейськими державами та підтримувалася США (Данія традиційно займає проатлантичні позиції в НАТО); але проти неї публічно виступила Туреччина. Пов'язано це було із публікацією в Данії у 2005 році карикатур на пророка Мухаммада, реакція на які Расмусена була недостатньо чутливою до позиції мусульман. Враховуючи операцію НАТО у мусульманському Афганістані, символізм такого роду був би неприпустимим, вважала Туреччина [3]. Расмусен також відомий своїми заявами про те, що Туреччина ніколи не стане повноправним членом Європейського Союзу. Зрештою, домовленість була досягнута. Туреччина отримала дві додаткові посади в апараті НАТО; обіцянку переглянути дві складові частини угоди із ЄС про членство з метою прискорення процесу своєї інтеграції в ЄС; а Расмусен публічно озвучить свою позицію щодо розуміння турботи мусульманського світу з приводу публікації карикатур на пророка.

4. Балкани залишаються важливим пріоритетом діяльності НАТО і ключем до європейської безпеки. Продовження діяльності KFOR відповідно до поточного мандату становитиме собою наймасштабніші зусилля НАТО з підтримки стабільності в Європі. Розвиток демократичного Косова, в якому захищені права нацменшин, залишається пріоритетом Альянсу.

5. НАТО традиційно вже звернула увагу на події, що відбуваються поза межами її зони відповідальності, насамперед на проблему піратства, гуманітарні кризи в Африці (Дарфур у Судані та Сомалі) та ситуацію на Близькому Сході. Окремим напрямом діяльності Альянсу залишається боротьба із міжнародним тероризмом, не лише в Афганістані, а й по всьому світу.

У Декларації саміту прозвучали добре відомі слова – про посилення трансатлантичної єдності та збереження дії положень статті 10 Вашингтонського договору, про відкритість дверей Альянсу для всіх європейських демократичних країн, які поділяють його цінності, готові до виконання обов'язків, пов'язаних із членством, та вступ яких до НАТО сприятиме зміцненню спільної безпеки та стабільності.

Україні присвячено два параграфи Декларації, в яких підтверджуються рішення Бухарестського саміту минулого року; а також окреслюється формат подальших відносин, що визначатиметься Хартією про особливе партнерство аж 1997 року. Це – констатація глухого кута у відносинах, які так і не набули нової якості за 12 років. НАТО в черговий раз пов'язала це з дефіцитом політичних та економічних реформ в Україні.

Значно більше уваги приділено відносинам із Росією. НАТО задекларувала стратегічну важливість взаємин із Російською Федерацією, у сферах від регіональної стабільності й до ядерного роззброєння та систем протиракетної оборони. Цим самим перед Росією відкривається широкий діапазон засобів впливу на Альянс та, зокрема, на його відносини із третіми країнами.

Україна ж може засвоїти кілька важливих уроків, що випливають із результатів саміту НАТО 2009 року.

1. Очевидний вже давно висновок: без внутрішніх перетворень, насамперед у політичній системі, правовому полі, судовій системі та відносинах між цивільними та військовими інститутами можна забути не лише про членство у НАТО, а й про поглиблення співпраці з Альянсом.

2. Україна є важливим елементом для досягнення цілей НАТО в галузі забезпечення європейської стабільності. Від позиції України залежить розвиток системи регіональної безпеки в басейні Чорного моря; залишається активною роль України у врегулюванні «за-

морожених» конфліктів на пострадянському просторі; від України залежить стан відносин НАТО з Росією; і, зрештою, Україна – єдина з держав, що не є членами НАТО, яка бере участь у всіх миротворчих ініціативах під егідою Альянсу. Це відкриває можливості відстоювати власні інтереси, навіть без набуття членства у НАТО.

3. Спекуляції на тему російської загрози більше не є ефективною стратегією переконання у відносинах із Альянсом. Новий курс адміністрації США, зміна російської ролі в європейських системах безпеки та невпинне розширення сфери відповідальності НАТО зміщують пріоритети. Для найбільш виграшних переговорних позицій у відносинах з Альянсом Україні доцільно чітко демонструвати чим, як і на яких умовах вона може бути корисною для трансатлантичної системи безпеки.

4. Тактичний висновок полягає в тому, що в чергове розвіяно міф про нав'язування чиєїсь волі в рамках Альянсу. Приклад позиції Туреччини щодо кандидатури Генерального секретаря Альянсу свідчить, що навіть технічні питання можуть стати засобом просування своїх інтересів, навіть ціною протистояння консолідованій позиції всіх інших членів організації. Консенсусний механізм прийняття рішень надає будь-кому з членів широкі можливості захисту власних прав та інтересів.

Саміт НАТО не відкрив принципово нової сторінки в її історії. Проблеми, пріоритети, розподіл обов'язків залишилися приблизно тими самими. Та нова зовнішньополітична лінія США в найближчому майбутньому справлятиме сильний вплив на конкретизацію форм діяльності Альянсу, на його відносини із сусідами, включаючи Україну. Підсумовуючи, можна зазначити, що у рішеннях, прийнятих самітом, відчувається прагнення до багатосторонності зусиль із побудови системи європейської безпеки та зменшення напруги та конфронтації. Які впливи це матиме для України – говорити поки що зарано, але результати саміту обов'язково мають бути враховані при розробці стратегії подальших відносин з Альянсом.

Часу для внесення коректив залишається явно недостатньо, враховуючи чергову відставку міністра МЗС та невизначеність середньострокових зовнішньополітичних пріоритетів. За великим рахунком, все, що залишається Україні, – це спробувати зіграти на протиріччях між, умовно кажучи, проатлантично та проєвропейські налаштованими країнами. Але для цього потрібно знати, якою є остаточна мета такої гри. Мета проміжна більш-менш зрозуміла – не стати розмінною картою у переформатуванні відносин між ЄС та Росією. Важливішим та масштабнішим викликом для України буде представлення власного бачення системи європейської безпеки в нових реаліях та, насамперед, – місця України в ній, незалежно від того, буде вона членом НАТО чи ні. Елементами такого бачення можуть стати:

1. Розуміння того, що характер викликів системі безпеки змінився і продовжує змінюватися. Європі сьогодні загрожують не традиційні військові виклики, а соціальні проблеми, нетрадиційні загрози, неконтрольована міграція, нерівномірність розвитку та регіональні внутрішні конфлікти.

2. Визнання того, що нові лінії розподілу та «залізні завіси» не сприятимуть розв'язанню таких проблем, отже, ставка на протистояння та антагонізми виявиться програшною.

3. Пошук активної ролі України у багатосторонніх форматах врегулювання проблем європейської безпеки, таких як ОБСЄ та регіональні організації.

4. Готовність робити більший внесок у безпеку своїх партнерів, брати ініціативу у врегулюванні тих проблем, які безпосередньо стосуються України, а саме: енергетична безпека, захист від нелегальної міграції та підтримка регіональної стабільності. Все це є несумісним із політикою нейтралітету, спекуляції навколо якої необхідно припинити.

Франко-німецькі ініціативи можуть і не стати якісно новим етапом у розвитку НАТО, але вони чітко окреслюють коло проблем, навколо яких найближчим часом йтиме дискусія та шукатимуться компроміси. Для ефективності власної політики на євроатлантичному напрямі Україні необхідно усвідомити важливість цих проблем, зрозуміти, що вступ до НАТО – це не стільки гра у створення антиросійської коаліції, скільки кропітка робота, націлена на спільне розв’язання кола різноманітних проблем, які стоять перед кожною європейською державою.

Список використаної літератури

1. Sarkozy N, Merkel A. Security, Our Joint Mission // *Le Mond*, Paris, 4 February 2009.
2. NATO Strasbourg/Kehl Summit Declaration. Official text at http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease
3. Laciner S. Rasmussen, Turkey, and the NATO // *The Journal of Turkish Weeklu*, 4 April, 2009.