

Брежнєва Тетяна Вікторівна

к.і.н., докторант Національного інституту стратегічних досліджень,
с.н.с регіонального філіалу НІСД в м. Дніпропетровську

Імплементация “Комплексної політичної директиви” НАТО.

В статті досліджується процес імплементації основних положень “Комплексної політичної директиви” НАТО (Comprehensive Political Guidance). В процесі дослідження виявлені та проаналізовані основні передумови, причини та чинники впливу, які зумовили необхідність прийняття та впровадження цього стратегічного документа. Розглянутий зміст Директиви, а також документів її впровадження, які передбачені її механізмом управління¹. Зроблено висновки щодо ефективності реалізації Директиви, а також їх вплив на прийняття рішення щодо доцільності та актуальності прийняття нової Стратегічної концепції Альянсу.

Комплексна політична директива (Comprehensive Political Guidance) була узгоджена й прийнята країнами-членами НАТО у грудні 2005 р. як новий стратегічний документ на додаток до Стратегічної концепції Альянсу. Офіційно Комплексна політична директива (КПД) була схвалена на вищому політичному рівні під час саміту НАТО в Ризі в листопаді 2006 р. Необхідність прийняття такого документу була обумовлена процесом широкомасштабної трансформації, основною причиною та рушійною силою якої є операції НАТО. КПД є документом, що має забезпечити спільність підходів усіх членів Альянсу, об'єднати зусилля заради досягнення спільної мети. Директива є комплексною, поєднує на стратегічному рівні всі аспекти й визначає пріоритети трансформації Альянсу, спрямовані на ефективне виконання

¹ Механізм управління буде запроваджено Північноатлантичною Радою на рівні постійних представників в лютому 2006 р.

операцій: вдосконалення потенціалів, трансформацію сил та засобів, структурну реорганізацію, політичну трансформацію, вдосконалення процесу генерування сил, розвиток спроможностей планування й розвідки та відповідного фінансування.

Передумови та чинники впливу

КПД можна назвати стратегічною концепцією трансформації, оскільки необхідність її розробки була спричинена саме трансформаційним процесом. Деякі аналітики вбачають, що точкою відліку була Лондонська декларація 1990 р.², яка окреслила перехід від суто оборонного підходу до підходу поширення безпеки і стабільності. Інші дослідники вважають, що початком трансформації стала “Ініціатива з вдосконалення обороноздатності” 1999 р. (Defense Capability Initiative), яка мала на меті вирішення проблем, що виникли у зв’язку із початком проведення Альянсом операцій. На той час НАТО вже мала досвід проведення операцій на Балканах, визначивши параметри колективних дій поза межами традиційних колективних оборонних зобов’язань НАТО (тобто статті 5). Однак, що найважливіше, Альянс намагався виявити проблеми, які заважають у досягненні бажаного ефекту, зокрема, що “багато країн-членів Альянсу мають лише відносно обмежені спроможності для швидкого розгортання значних сил поза межами їх національної території чи для тривалого ведення операцій та захисту своїх сил на відстані від власних баз”³.

Неефективність виконання Альянсом “Ініціативи з вдосконалення обороноздатності” проявилась у тому, що вона була зосереджена на багатьох аспектах оборонної спроможності, не передбачала чітких національних зобов’язань з конкретними датами виконання завдань, а також не мала механізмів стимулювання співпраці в галузі придбання обладнання і спільного багатонаціонального фінансування⁴.

Застосування статті 5 Північноатлантичного договору після терористичних актів 11 вересня та участь НАТО в операції в Афганістані вивели Альянс поза

² J. Parish. Remaining relevant. NATO review. Spring 2005. P.

³ Defence Capabilities Initiative. NAC-S(99)69

⁴ Statement on Capabilities Issued at the Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session. 6 June 2002. 2002)074/ <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-074e.htm>

межі його традиційної зони відповідальності. На сесії ПАР в Рейк'явіку в травні 2002 р. міністри закордонних справ країн – членів НАТО погодились з тим що “для того, щоб виконувати весь спектр своїх місій, НАТО повинна мати можливість сформувати такі війська, які можуть швидко пересуватись туди, де вони потрібні, вести тривалі операції на великій відстані від баз і виконувати свої завдання”⁵. Ця базова угода заклала основу для низки трансформаційних кроків.

Таким чином, обґрунтованим є твердження, що широкомасштабна трансформація розпочалась у листопаді 2002 р. під час Празького саміту прийняттям Празького зобов'язання щодо вдосконалення потенціалів (Prague Capability Commitment), створенням Сил реагування НАТО (NATO Response Force) й структурною реорганізацією військової командної структури (за функціональним принципом на противагу географічному). І зрештою, в серпні 2003 р. НАТО перебрала на себе керівництво Міжнародних сил сприяння безпеці (МССБ) в Афганістані.

Операція НАТО в Афганістані виявила нові проблеми, які тепер стосувались оборонного планування й генерування сил, а також взаємопов'язаного з цим фінансування. В свою чергу недоліки у цих сферах вплинули на процеси прийняття рішень щодо операцій, а саме досягнення консенсусу в процесі перетворення політичних консультацій на угоди щодо спільних дій.

Важливим у визначенні даної хронології є те, що Стратегічна концепція 1999 р. не враховує саме зобов'язань щодо трансформації через операції. Зміни, які відбулись у середовищі безпеки й викликали “нові загрози” певним чином враховані в концепції: тероризм (п.24), розповсюдження ЗМУ та засобів її доставки й технологій (пп. 22-23), нестабільні держави (п. 20), залежність від інформаційних систем тощо (п. 23)⁶. До основних принципів стратегії Альянсу віднесено необхідність утримувати військову потужність достатню для

⁵ Final Communiqué Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held In Reykjavik on 14 May 2002. M-NAC-1(2002)59/ <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-059e.htm>

⁶ The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. NAC-S(99)65 - 24 April 1999

виконання усіх місій Альянсу (п. 41), проводити операції з реагування на кризові ситуації, що не передбачені статтею 5 (п. 41), участі партнерів (35), співпраці з міжнародними організаціями (п. 25) тощо. Ці та ще деякі пункти відрізняють Стратегічну концепцію 1999 р. від Стратегічної концепції 1991 р. Тобто віддзеркалюють виникнення тодішньої необхідності, яка через порівняно короткий час (8 років) призвела до прийняття нової концепції.

Дорученню Північноатлантичній Раді щодо розробки на Стамбульському саміті “підготувати комплексну політичну директиву” передувала Норфолкська програма генерального секретаря Яап де Хооп Схеффера, викладена у квітні 2004 р. на зустрічі в Командуванні ОЗС НАТО з питань трансформації. На його думку, для корегування невідповідності численних амбіційних декларацій щодо здатності Альянсу підготувати необхідні військові сили для участі в операціях і процесу генерування військових сил, який “більше не спрацьовує”, необхідно провести зміни в оборонному плануванні, генеруванні сил та схемах спільного фінансування⁷.

Поступово НАТО розширює спектр проведення операцій й відповідно перед Альянсом постають нові питання. Це робить НАТО більш політичною організацією, яка розвиває відносини з країнами-партнерами, що стоять на тих самих позиціях, а також з відповідними міжнародними організаціями. Альянс також повинен вдосконалити своє оборонне планування та процес генерування збройних сил для того, щоб його можливості відповідали взятим зобов'язанням, а також шукати шляхи фінансування операцій. На театрі дій НАТО повинна розв'язати проблему обмежень (national caveats), встановлених державами Альянсу на застосування їх сил і оснащення, з одного боку, і потреби в якісних розвідданих, з іншого. Більше того, в міру зростання попиту на операції, на яких спеціалізується НАТО, члени Альянсу повинні вирішувати коли, як, і чи взагалі треба втручатись у певні події, зокрема, чи застосовувати Сили реагування НАТО.

⁷ Remarks by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer and U.S. Secretary of Defense Donald Rumsfeld /News Conference with NATO's SECGEN and the U.S. SECDEF at Headquarters Supreme Allied Command Transformation (HQ SACT) during the ACT Seminar. Norfolk, Virginia, USA, April 06, 2004

Метою процесу оборонного планування є забезпечення гармонізації різних аспектів планування на національному рівні країн-членів та в Альянсі, щоб забезпечити наявність необхідних сил, ресурсів і засобів для виконання усього спектра місій НАТО у майбутньому. Практичне досягнення цілей оборонного планування є складним процесом, оскільки здійснюється у семи галузях планування: озброєння; надзвичайні ситуації; командування і управління; формування збройних сил; матеріально-технічне забезпечення; ядерне планування; ресурсне планування. Окрім цього, у загальному процесі оборонного планування враховуються результати діяльності в таких галузях як розвідка, стандартизація, повітряна оборона і оперативне планування. Складність полягає в тому, що не існує єдиного органу, який би здійснював загальне керівництво. За кожен з цих галузей відповідає окремий комітет або орган Альянсу, які працюють відповідно до різних процедур.

Щодо фінансування операцій, НАТО зараз вивчає шляхи запровадження більш спільного фінансування з можливою закупкою спільних активів на кшталт флоту літаків АВАКС. Це суперечить нинішньому підходу, згідно з яким „за витрати відповідає той, хто їх робить”. Це питання було порушено внаслідок розгортання Сил реагування НАТО в Пакистані, оскільки країни – учасниці Сил реагування були тоді зобов’язані покрити витрати на розгортання цих сил. Як сказав Генеральний секретар де Хооп Схеффер на конференції в Мюнхені: ” Участь у Силах реагування НАТО – це як лотерея навпаки: якщо випадає твоя цифра, ти втрачаєш гроші. Якщо Сили реагування розгортаються саме тоді, коли підійшла твоя черга відповідно до ротації, ти оплачуєш повну вартість розгортання своїх сил”.

В міру розширення оперативного досвіду НАТО країни роблять кроки з усунення або скорочення обмежень, які вони встановили на шляху можливого використання їх внесків в операції. Сюди входить заборона використовувати підрозділи або/та оснащення у певних видах діяльності, таких як розгін натовпу. Такі обмеження ускладнюють завдання оперативних командувачів і вимагають розгортання додаткових сил і засобів з метою їх компенсації. Відтак

ситуація поступово поліпшується і країни зменшують свої національні обмеження в міру того, як вони звикають до складного характеру операцій.

Отже, під час саміту було прийнято рішення про розробку КПД, “спрямованої на забезпечення Стратегічної концепції у всіх галузях обороноспроможності, планування та розвідки... що забезпечать оперативно сумісні та мобільні збройні сили, спроможні виконувати широкомасштабні та обмежені операції, здійснювати їх водночас, якщо виникне потреба...”⁸. У листопаді 2004 р. відбулась перша конференція „Глобальне генерування військових сил”. Інтенсифікувалось обговорення в рамках Виконавчої робочої групи питання поліпшення прогнозованості національних внесків у спільні сили НАТО. Голова військового комітету генерал Гаральд Куят опублікував документ під назвою „Комплексний підхід” з метою інформування про погляди військових на раціоналізацію оборонних, оперативних, розвідувальних дисциплін і ресурсного планування⁹.

КПД стала комплексним документом, який не тільки враховував всі трансформаційні зміни, але й зобов’язував країни-члени до виконання, оскільки був затверджений на вищому рівні - глав держав та урядів НАТО. Важливість такого кроку підтверджує також і наявність проміжку часу між прийняттям КПД (грудень 2005 р.) до її офіційного схвалення (листопад 2006 р. Ризький саміт).

Підсумовуючи аналіз передумов можна зробити висновок, що головною метою прийняття КПД було забезпечення домовленості на найвищому рівні гарантувати спільність підходів усіх членів Альянсу заради об’єднання зусиль у досягнення спільної мети.

Основний зміст та значення Комплексної політичної директиви

КПД визначає структуру та політичну спрямованість трансформації НАТО, окреслює пріоритети розвитку обороноспроможності, планування та

⁸ Istanbul Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council 28 June 2004.

⁹ R. G. Bell. NATO's transformation scorecard. NATO Review. Spring 2005.

розвідки Альянсу на наступні 10-15 років, а також спрямована на посилення взаємозв'язку між цими напрямкам через ефективний механізм управління. Директива підлягає періодичному оновленню й очевидно невдовзі це відбудеться. Виходячи із тексту заяв вищого політичного керівництва НАТО, під час наступного ювілейного саміту НАТО у квітні 2009 р. буде представлено “Декларацію Атлантичної безпеки” й під час якого Генеральний секретар має намір доручити ПАР розроблення нової Стратегічної концепції¹⁰. Але з часу затвердження до перегляду, впровадження викладених в КПД напрямів має забезпечувати розвиток ефективних сил та засобів для виконання операцій та місій, що дасть можливість Альянсу залишатись дієвою, надійною організацією, яка відповідає вимогам ХХІ сторіччя.

КПД містить аналіз вірогідного середовища безпеки з урахуванням можливості непередбачуваного розвитку подій. Прогнозується, що основними загрозами на цей період часу залишатимуться тероризм глобальний за масштабами та фатальний за наслідками, а також розповсюдження ЗМУ. Ризиками та викликами – нестабільність, породжена збанкрутілими та занепадаючими державами, регіональні кризи та конфлікти, їх причини та наслідки; зростаючі можливості доступу до високотехнологічних звичайних озброєнь; зловживання новими технологіями; порушення потоків важливих ресурсів.

В КПД особливо наголошується на взаємозв'язку та взаємозалежності в сучасних операціях військових, стабілізаційних, місій з реконструкції та відбудови заради досягнення бажаного ефекту, який можливий тільки у співробітництві. Тим більше, що НАТО не має умов щодо розвитку окремих спроможностей в цивільних цілях. Досвід участі в операціях й проблеми, які були викладені раніше, безумовно змінили погляд в НАТО на співробітництво із міжнародними організаціями та союзниками як ООН та ЄС. ОБСЄ “продовжує мати значні зобов'язання”, тобто очевидно що їх не виконує.

¹⁰ NATO: The Next Decade. Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, at the Security and Defence Agenda. Brussels, Belgium 3 June 2008/ <http://www.nato.int/docu/speech/2008/s080603a.html>

На основі аналізу безпекового середовища, визначення джерел потенційних викликів, а також можливого застосування асиметричних засобів нападу в документі в узагальненому формулюванні визначаються види операцій й типи військових сил та засобів, необхідних Альянсу. Питання щодо конкретних заходів створення відповідних сил та засобів залишається відкритим, оскільки їх визначатимуть країни на індивідуальній основі та колективно, в межах процесу планування НАТО.

З урахуванням кожної окремої ситуації на основі консенсусу всі країни-члени Альянсу взяли на себе зобов'язання передбачувати та оцінювати, ризики та виклики; зміцнювати можливості реагування на них, незалежно від того, звідки вони виходять; швидко відповідати на непередбачувані ситуації й надавати сили, здатні виконувати повний спектр воєнних операцій та завдань.

Взяті державами-членами зобов'язання щодо операцій повинні бути трансформовані в конкретні строки виконання через швидке надання гнучких та сталих внесків, а також справедливого розподілу тягаря. Крім того, відомості про ймовірні військові потреби та потенційну наявність сил та ресурсів необхідно мати ще до ухвалення рішення щодо початку операції. Тому для розвитку та вдосконалення потенціалів, необхідних для швидких та гнучких відповідей на складні та непередбачувані виклики, що можуть несподівано виникати далеко від кордонів держав-членів особливого значення будуть мати розвідка та інформаційний обмін. Досвід, набутий в операціях, безпосередньо впливатиме на розвиток потенціалів.

КПД визначає, що Альянс повинний бути спроможним виконувати повний спектр місій: низької та високої інтенсивності; головні об'єднані операції; менші операції в межах колективної безпеки та відповіді на кризові ситуації на території НАТО та поза нею, на її периферії та на стратегічній відстані. Кожна операція вимагатиме створення структури командування та управління, здатної планувати місію для досягнення стратегічної або операційної мети.

Сили, що надаються для виконання операції, повинні бути структуровані, оснащені, укомплектовані і підготовлені для експедиційних операцій швидкого

реагування на кризи. Ключовим елементом таких сил мають бути СРН, “що ефективно підсилюють початкові сили та зобов’язання Альянсу під час всієї операції”¹¹. Проте таке положення щодо СРН не зовсім зрозуміле, оскільки Військова концепція СРН передбачає, що СРН діють за принципом: “перші заходять й перші виходять” (First force in, first force out), тобто головною функцією СРН є швидке реагування в початковій фазі кризової ситуації за умов автономного розгортання¹². КПД на вищому політичному рівні затверджує так зване “правило 40 % та 8 %” (40 % - готові та оснащені (usable) до операцій, 8 % - виділені до участі в операції (deployable)), встановлене Комітетом оборонного планування під час Стамбульського самміту щодо пропорційності наземних сил.

КПД також визначає конкретні вимоги щодо сил та засобів, яким члени Альянсу мають приділити увагу як на індивідуальних, так і на колективних засадах, зокрема спроможність:

- проведення і підтримки багатонаціональних, об’єднаних експедиційних операцій на далекій відстані, протягом тривалого часу, за умов скоординовано та багатонаціонального підходу до тилового забезпечення;
- швидко та ефективно адаптувати військову доктрину та плани дій в непередбачуваних обставинах;
- стримувати та протидіяти терористичним нападам, забезпечувати антитерористичну оборону та захист;
- забезпечувати захист найважливіших систем Альянсу від кібернетичних нападів;
- проведення операцій з урахуванням ракетної загрози та ЗМУ;
- визначати ворожі елементи з метою мінімізації небажаних руйнувань та ризику безпеці сил;
- проводити операції з високим рівнем гнучкості, що передбачає координацію всіх учасників операції, особливо коли одночасно мають бути реалізовані

¹¹ Comprehensive Political Guidance Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006. Riga. Latvia. Part 3, § 11

¹² Military Concept for the NATO Response Force, 18 Jun 2003. MC 0477 (FINAL),

заходи бойового, стабілізаційного відновлювального, примирливого та гуманітарного характеру;

- забезпечити високий рівень оперативної сумісності та стандартизації між членами Альянсу та країнами-партнерами.

Розвиток потенціалів вимагає наявності достатніх ресурсів, які передбачається отримати за рахунок збільшення інвестицій у ключові спроможності, що вимагатиме від держав переоцінки пріоритетів та більш ефективного використання ресурсів, включаючи пряме об'єднання та інші форми двостороннього або багатостороннього співробітництва.

Таким чином, КПД визначає основні пріоритети НАТО:

- спільні експедиційні сили;
- здатність реагувати на асиметричні загрози;
- перевага інформації;
- здатність поєднувати й координувати зусилля з іншими гравцями;
- забезпечення СРН які є каталізатором трансформації.

Імплементация Комплексної політичної директиви

Реалізація КПД має призвести до розвитку більш ефективних спроможностей для майбутніх операцій та місій. Комітети та структури НАТО у своїй діяльності повинні виконувати КПД через впровадження деталізованої політики, системи ефективних заходів, офіційних директив з метою досягнення узгоджених процесів планування, зрозумілих настанов та гармонізованих вимог. Ефективний механізм управління є невід'ємною частиною виконання КПД.

В ідеальному випадку, цей механізм мав допомогти країнам-членам НАТО розробляти взаємодоповнюючі (але не обов'язково спільні) національні цілі та плани трансформації. Але НАТО й досі страждає від вартісного та зайвого дублювання, в той час як критичні спроможності залишаються незабезпеченими. Замість того, щоб сприяти більшій узгодженості між національним та колективним плануванням цей механізм знаходиться під

загрозою створення ще одного бюрократичного прошарку в НАТО, який буде стримувати трансформацію.

Основні напрямки військової імплементації КПД містяться у “Директиві Військового комітету НАТО щодо військової імплементації КПД”¹³ і мають забезпечувати практичне виконання КПД. Згідно ствердженню П. Савре з відділу оборонної політики і планування НАТО: “...документ також довів свою ефективність у процесі трансформації окремих держав Альянсу”¹⁴. На основі рекомендацій, наданих Військовим комітетом у червні 2006 р. Комітетом оборонного планування була узгоджена Міністерська директива 2006¹⁵, яка встановлювала новий рівень амбіцій, що вимагав проведення Альянсом одночасно двох великих та до шести менших операцій¹⁶. Однак, ані КПД, ані інші документи не надають кінцевих рекомендацій для держав-членів як здійснювати перехід на такий рівень, а також чого НАТО бажає досягнути, особливо на оперативному рівні.

КПД повинна була забезпечити політичне підґрунтя для розвитку нового підходу до операцій – підходу на основі бажаного ефекту (Effects Based Approach to Operations (ЕВАО)), який орієнтований на досягнення конкретних результатів і ефективніше використання різних інструментів Альянсу, призначених для реагування і подолання кризових ситуацій, а також на забезпечення координації заходів з іншими організаціями та структурами. Офіційне визначення в рамках НАТО ця концепція отримала в документі Військового комітету “Позиція Військового комітету щодо підходу до операцій на основі бажаного ефекту” з часом підтвердженого на рівні стратегічних командувань НАТО¹⁷. Згідно з цим документом “Підхід до операцій на основі

¹³ MC 0550 (FINAL), MC Guidance for the Military Implementation of the CPG, 06 Jun 2006.
MC 0550 (Final) Revised, MC Guidance for the Military Implementation of the Comprehensive Political Guidance, 11 Sep 06

¹⁴ P. Savereux. The Comprehensive Political Guidance: A primer. NATO Review. Spring 2007.

¹⁵ DPC-D (2006)0004, Ministerial Guidance 2006, 07 Jun 2006

¹⁶ J. Smith. Transforming NATO (...again) A Primer for the NATO Summit in Riga 2006. The Center for Strategic and International Studies. November 2006/

http://www.csis.org/media/isis/pubs/061114_nato_primer.pdf.

¹⁷ Pre-Doctrinal Handbook (Effects Based Approach to Operations). J5PLANS/7740-065/07-203478 (ACO) and 3000 TI-388/TT-2156/Ser: NU0689 (ACT). Dec 2007.

бажаного ефекту – це послідовне та комплексне використання різних інструментів Альянсу у сполученні із практичним співробітництвом з країнами не членами НАТО для створення ефекту, необхідного для досягнення запланованих цілей й умов завершення операції”¹⁸. Комплексність практичного співробітництва складається в тому, що воно відбувається від стратегічного до тактичного рівня у чотирьох площинах: військовій (збройні сили), політичній (дипломатія), економічній (санкції, допомога та інвестиції) та громадянському суспільстві (судова система, поліція, освіта, суспільна інформація, громадянська адміністрація, підтримка інфраструктури).

Тобто підхід до операцій на основі бажаного ефекту – це процес, що ґрунтується на досягненні бажаного ефекту шляхом визначення мети, якої необхідно досягти на тактичному (поле бою) й стратегічному (операція) рівні й надати можливість виконавцям самім вирішувати як цього досягти. За словами Генерала Л. Л. Сміта, ВГ ОЗС НАТО з питань трансформації, ідея полягає в тому, щоб “не диктувати командирі; “саме цього ми хочемо від вас на тактичному рівні” і не казати йому потім, як цього досягти, а радше сказати йому: “ось такого ефекту ми прагнемо досягти на полі бою”, і дати командирові можливість самому вирішувати, як це зробити”¹⁹. Це тактичний рівень мислення на основі досягнення бажаного ефекту. З переходом до вищого стратегічного рівня ситуація складніша, але концепція залишається незмінною. Якщо потрібно досягти ефекту під час операції в країні, регіоні, зоні, то лише військові цього зробити не в змозі. Для цього потрібний комплексний підхід: поєднання військових та цивільних зусиль, отже мислити треба саме в такий спосіб.

Підхід до операцій на основі бажаного ефекту це сполучення військових й невоєнних заходів в оперативній обстановці, з метою створення ефектів, що ведуть до досягнення стратегічних цілей і бажаних умов завершення операції.

¹⁸ Military Committee Position on an Effect Based Approach to Operations. MCM 0052-2006. Jun 2006.

¹⁹ General Lance L. Smith, Supreme Allied Commander Transformation. Interview. NATO Review. Autumn 2006.

На стратегічному рівні цей підхід спрямований на досягнення послідовного й всеосяжного застосування різних інструментів, і поєднання політичних, економічних, соціальних і екологічних факторів на додаток до необхідного оборонного аспекту. Ці інструменти можуть бути застосовані Північноатлантичним союзом, і за його межами, у партнерстві з іншими міжнародними організаціями й установами, для успішного завершення місії або операції. Зокрема, підхід на основі бажаного ефекту залежить від поліпшення взаємодії й робочих відносин між відповідними організаціями на всіх рівнях. Ці відносини необхідні на всіх етапах кризи, вони повинні бути присутніми вже в ході планування місій, їх необхідно зберігати протягом всього розгортання; вони повинні тривати доти, поки місія має успіх й доки або не закінчаться військові дії, або не будуть передані місцевій владі або іншій міжнародній організації. Підхід на основі бажаного ефекту не прагне визначити роль суб'єкта в конкретній ситуації, взаємодія не означає ні військового контролю над цивільними організаціями ні навпаки. Разом з тим, як дії одного можуть впливати на інші, розуміння взаємозалежності має вирішальне значення для забезпечення ефекту синергії.

Досвід проведення операцій, а також аналіз такого досвіду призвели в НАТО до розуміння, що в майбутньому Альянс все частіше буде здійснювати військову підтримку стабілізаційним заходам та зусиллям з реконструкції та відбудови. КПД містить певні положення про військово-цивільну співпрацю. На додаток до цього Військовим комітетом в листопаді 2007 р. був розроблений документ “Позиція Військового комітету щодо підтримки стабілізаційної діяльності та зусиль з відбудови”²⁰. Згідно документу, в складних кризових ситуаціях військові засоби стають недостатніми як для попередження, так і для розрішення кризової ситуації. Стабілізаційна діяльність й зусилля з реконструкції (Stabilization&Reconstruction) та відбудови мають бути ключовими видами діяльності, які відбуваються паралельно із

²⁰ MCM-0054-2007. Military Committee Position on Military Support to Stabilization Activities and Reconstruction Efforts”/ http://transnet.act.nato.int/WISE/ACTIPT/JOUIPT/Events/JointUrban/ReadAheadD/MCPosition/file/_WFS/MC%20Position%20on%20SR%202007_11_13%20NU.pdf

військовими на всіх етапах операції й сприяють досягненню стратегічної мети. Військова роль з підтримки стабілізації та відбудови складається в тому, щоб забезпечити безпечне середовище для невійськових зусиль.

Також досвід свідчить про те, що завдання, пов'язані із підтримкою діяльності по стабілізації та відновленню стосуються цивільної безпеки, управління, правосуддя, верховенства права, примирення, соціальної сфери та економічного розвитку. Ці завдання в першу чергу цивільного характеру в яких військові можуть грати тільки допоміжну роль. Оскільки НАТО не має засобів цивільного характеру, під час планування та проведення операцій необхідно передбачати співробітництво з цивільними акторами. Таким чином, процес оборонного планування повинний враховувати що на ранньому етапі планування операцій взаємодію військових та невійськових компонентів. Така взаємодія полягає у співробітництві на практичній основі із партнерами, місцевою владою країни чи регіону, недержавними та міжнародними організаціями заради досягнення спільної мети.

На основі такого бачення було вироблено “Комплексний підхід до операцій” (The Comprehensive Approach to Operations). Цей підхід полягає у всеосяжному практичному співробітництві під час операцій: міжнародними організаціями, союзниками, партнерами, місцевою владою, недержавними організаціями, тобто всіма акторами, які або приймають участь в операції, або залучаються НАТО. “На Балканах й в Афганістані ми (НАТО) зрозуміли, що не можливо досягти успіху військовими силами наодинці, тому необхідно працювати в контакті з іншими. Безпека та розвиток є двома сторонами однієї медалі... Тільки такий комплексний підхід дозволить отримати вигоду від значних військових інвестицій й виправдає жертви, солдатами країн-членів та партнерів”²¹.

Під час Бухарестського самміту НАТО у квітні 2008 р. “Комплексний підхід” отримав підтримку глав держав та урядів країн-членів НАТО як

²¹ NATO in the age of global challenges. Speech by Ambassador Martin Erdmann, Assistant Secretary General for Political Affairs and Security Policy. Tokyo. Japan. 8 Mar 2007 / <http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070308a.html>

невід’ємна частину трансформаційних процесів, що відбуваються в Альянсі заради вирішення виникаючих загроз безпеці. Декларації самміту підкреслюється, що “Ефективна імплементація комплексного підходу вимагає співробітництва та контрибуції усіх ключових гравців, включно з неурядовими організаціями та відповідними місцевими органами”²². Отже, головним завданням для усіх ключових гравців мають стати скоординовані дії із залученням всього спектру цивільних та військових інструментів. Також був розглянутий План дій²³, який включає прагматичні пропозиції для розвитку та імплементації внеску НАТО до комплексного підходу. Пропозиції спрямовані на покращення послідовного застосування НАТО власних інструментів управління кризами та зміцнення практичного співробітництва на всіх рівнях, включаючи положення щодо підтримки процесу стабілізації та реконструкції. Вони стосуються таких сфер як планування та проведення операцій; тренування та навчання; а також зміцнення співробітництва із зовнішніми гравцями. Комплексний підхід безпосередньо пов’язаний із підходом до операцій на основі бажаного ефекту, який відображує необхідність передбачувати й враховувати невійськові наслідки під час планування та проведення операцій. При цьому наголошується, що підхід до операцій на основі бажаного ефекту не замінює існуючих доктрин чи процесів. Він являє собою їх еволюцію й оснований на традиційних військових концепціях.

Висновки

1. Під час наступного ювілейного самміту НАТО в квітні 2009 р. Північноатлантична Рада має отримати завдання розпочати розробку нової стратегічної концепції, яка б враховувала всі зміни, що відбулись, як зовнішніх (стратегічного середовища), так і внутрішніх (трансформації що триває). Крім

²² Bucharest Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008

²³ Proposal on a Way Ahead on Comprehensive Approach”, C-M(2008)0029-COR1 (NATO Restricted), 02 April 2008 //B. Smith-Windsor. NATO’s Effects Based and Comprehensive Approach to Operations Making sense of the past and future prospects. Research Paper. Research Division. NDC. Rome. - # 38. – July 2008.

того, має бути підготовлена перша за історію існування Альянсу “Атлантична Хартія”²⁴.

2. Проведений аналіз свідчить про те, що прийнявши на себе велику місію із поширення безпеки та стабільності через здійснення повного спектру операцій, НАТО намагається одночасно трансформуватись в організацію, яка буде спроможною це ефективно здійснювати. Однак, саме одночасність складає певні труднощі, оскільки з одного боку, досвід проведення операцій не завжди може бути втілений у конкретні завдання трансформаційного процесу (широкий спектр операцій), а з іншого, операції вже потребують наявності того, що повинно з’явитись в результаті трансформації: політичної волі при прийнятті рішень, консенсусу щодо початку й доцільності операції, належного оборонного планування, ресурсів, сил, фінансування тощо.

3. Комплексний підхід до операцій також тягне за собою ускладнення. Цілком зрозуміло, що ефективність завершення операції залежить не тільки від військових дій, але від наслідків цих дій. Тому стабілізаційна діяльність й зусилля з відбудови необхідні з огляду на подальший розвиток в державі чи регіоні, який запобігатиме ескалації кризової ситуації.

4. Трансформація сама по собі комплексний процес й цілком доцільно, що підходи до її здійснення повинні бути відповідними. Однак, доки буде існувати й відповідна кількість документів з підходами, які не завжди корелюються між собою, ефективність як трансформації, так і операцій буде знижуватись. Останні заяви вищого керівництва Альянсу підтверджують ці висновки і якщо раніше велись дискусії щодо доцільності й актуальності на даний час прийняття нової стратегічної концепції, то тепер це вже є дійсністю.

5. Комплексна політична директива, яка була прийнята на додаток до існуючої Стратегічної концепції Альянсу буде переглянута після прийняття нової. З огляду на зростаючу потребу з боку НАТО щодо комплексної участі в операціях акторів міжнародного співтовариства в особливості це стосується

²⁴ NATO: The Next Decade Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, at the Security and Defence Agenda. Brussels. Belgium. 3 June 2008 // <http://www.nato.int/docu/speech/2008/s080603a.html>

партнерів Альянсу, оскільки їх доля найбільша і стосується не тільки військової сфери. Доцільно було б передбачити як в новій Стратегічній концепції, так і в новій Директиві повноваження партнерів в процесі оборонного планування й особливо в процесі прийняття рішень щодо кожної окремої операції. Крім того, бажане вироблення Альянсом певного алгоритму проведення операцій (за видовою класифікацією) також повинно відбуватись за участі безпосередніх учасників такої операції, обумовлене наявністю певних спроможностей (наприклад, цивільного, економічного чи соціального характеру).

6. У зв'язку із подіями в Грузії постає питання про те, чи є у НАТО обов'язки перед партнерами щодо гарантування їх безпеки, незалежності, суверенітету. Особливо це стосується таких партнерів як Україна, які роблять величезний вклад в поширення безпеки та стабільності в усьому світі через участь у всіх операціях НАТО (як військових, так і в процесах стабілізації та відбудови) й водночас мають загрозу національним інтересам з боку своїх сусідів, не тільки Росії, а й навіть членів НАТО (Румунія).

Джерела та література

1. Bucharest Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008
2. Comprehensive Political Guidance Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006. Riga. Latvia.
3. DPC-D (2006)0004, Defence Planning Committee. Ministerial Guidance 2006, 07 Jun 2006
4. Defence Capabilities Initiative. NAC-S(99)69
5. Final Communiqué Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held In Reykjavik on 14 May 2002. M-NAC-1(2002)59/
<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-059e.htm>
6. Istanbul Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council 28 June 2004.

7. MC 0477 (FINAL). Military Concept for the NATO Response Force, 18 Jun 2003.
8. MC 0550 (FINAL). Military Committee Guidance for the Military Implementation of the Comprehensive Political Guidance, 06 Jun 2006.
9. MC 0550 (Final) Revised, Military Committee Guidance for the Military Implementation of the Comprehensive Political Guidance, 11 Sep 06
10. MCM 0052-2006. Military Committee Position on an Effect Based Approach to Operations. 06 Jun 2006.
11. MCM-0054-2007. Military Committee Position on Military Support to Stabilization Activities and Reconstruction Efforts. 11 Nov 2007
[/http://transnet.act.nato.int/WISE/ACTIPT/JOUIPT/Events/JointUrban/ReadAheadD/MCPosition/file/_WFS/MC%20Position%20on%20SR%202007_11_13%20NU.pdf](http://transnet.act.nato.int/WISE/ACTIPT/JOUIPT/Events/JointUrban/ReadAheadD/MCPosition/file/_WFS/MC%20Position%20on%20SR%202007_11_13%20NU.pdf)
12. Remarks by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer and U.S. Secretary of Defense Donald Rumsfeld /News Conference with NATO's SECGEN and the U.S. SECDEF at Headquarters Supreme Allied Command Transformation (HQ SACT) during the ACT Seminar. Norfolk. Virginia. USA, April 06, 2004
13. Statement on Capabilities Issued at the Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session. 6 June 2002. 2002)074/
<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-074e.htm>
14. The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. NAC-S(99)65 - 24 April 1999
15. General Lance L. Smith, Supreme Allied Commander Transformation. Interview. NATO Review. Autumn 2006.
16. NATO in the age of global challenges. Speech by Ambassador Martin Erdmann, Assistant Secretary General for Political Affairs and Security Policy.

Tokyo. Japan. 8 Mar 2007

[/http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070308a.html](http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070308a.html)

17. NATO: The Next Decade Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, at the Security and Defence Agenda. Brussels. Belgium. 3 June 2008
[//http://www.nato.int/docu/speech/2008/s080603a.html](http://www.nato.int/docu/speech/2008/s080603a.html)
18. Pre-Doctrinal Handbook (Effects Based Approach to Operations).
J5PLANS/7740-065/07-203478 (ACO) and 3000 TI-388/TT-2156/Ser:
NU0689 (ACT). Dec 2007 ///B. Smith-Windsor. NATO's Effects Based and
Comprehensive Approach to Operations Making sense of the past and future
prospects. Research Paper. Research Division. NDC. Rome. - # 38. – July
2008.
19. Proposal on a Way Ahead on Comprehensive Approach”, C-M(2008)0029-
COR1 (NATO Restricted), 02 April 2008 //B. Smith-Windsor. NATO's
Effects Based and Comprehensive Approach to Operations Making sense of
the past and future prospects. Research Paper. Research Division. NDC. Rome.
- # 38. – July 2008.
20. R. G. Bell. NATO's transformation scorecard. NATO Review. Spring 2005.
21. NATO: The Next Decade. Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop
Scheffer, at the Security and Defence Agenda. Brussels, Belgium 3 June 2008/
<http://www.nato.int/docu/speech/2008/s080603a.html>
22. J. Parish. Remaining relevant. NATO review. Spring 2005.
23. P. Savereux. The Comprehensive Political Guidance: A primer. NATO
Review. Spring 2007.
24. J. Smith. Transforming NATO (...again) A Primer for the NATO Summit in
Riga 2006. The Center for Strategic and International Studies. November
2006/ http://www.csis.org/media/csis/pubs/061114_nato_primer.pdf.

