

Процес врегулювання криз НАТО

Врегулювання криз може охоплювати як військові, так і невійськові заходи реагування на кризову ситуацію, яка загрожує національній чи міжнародній безпеці. Криза може бути за своїм характером політичною, військовою або гуманітарною і може бути викликана політичними суперечками чи військовими конфліктами, техногенними чи природними катастрофами. Врегулювання криз охоплює різні засоби.

На практиці національна або міжнародна реакція на кризу, або на такий розвиток подій, який загрожує перетворитись на кризу, залежить від характеру, масштабу і серйозності ситуації. Інколи кризу можна передбачити і запобігти за допомогою дипломатичних та інших заходів. У інших випадках може виникнути потреба у більш жорстких заходах, включно з військовими діями. Більше того, залежно від характеру кризи національні органи влади можуть розглядати різні типи операцій з її врегулювання.

Країни — члени НАТО можуть розглядати дві широкі категорії операцій з врегулювання криз у рамках Альянсу. Це операції з колективної оборони та інші операції з реагування на кризи, не пов'язані з колективною обороною.

Операції з колективної оборони ґрунтуються на застосуванні статті 5 Північноатлантичного договору, їх називають “Операції за статтею 5”. Вони пов'язані з тим, що країни — члени НАТО колективно прийняли рішення про те, що напад, або агресія проти одного або кількох членів Альянсу є нападом на усіх. НАТО застосовувала статтю 5 тільки один раз у своїй історії — це було у вересні 2001 року після терористичних нападів на Сполучені Штати.

До інших операцій з реагування на кризи належать усі військові операції, які Альянс може вирішити провести в ситуації, яка не підпадає під статтю 5. Вони можуть бути спрямовані на підтримку мирного процесу в зоні конфлікту, за таких обставин їх називають операціями з підтримання миру. Однак вони включають ряд інших можливостей, зокрема запобігання конфліктам, заходи з підтримання і втілення миру, миротворчу діяльність, розбудову миру, превентивне розгортання збройних сил і гуманітарні операції.

Миротворчі операції проводяться у відповідності до VI розділу Статуту ООН зі згоди всіх сторін. Що конфліктують з метою моніторингу й сприяння виконанню мирної угоди.

Операції з примусу до миру здійснюються згідно до VII розділу Статуту ООН, є примусовими за своїм характером й проводяться у тому випадку, якщо не вдалось отримати згоди всіх сторін конфлікту або така згода має невизначений характер. Вони покликані підтримувати мир, відновлювати мир або забезпечувати виконання положень, обумовлених мандатом.

Запобігання конфліктам – це такі дії, що спрямовані на запобігання конфлікту, у відповідності до розділу VI Статуту ООН, від дипломатичних ініціатив до превентивного розгортання військових контингентів з метою недопущення переростання суперечок у збройні конфлікти або їхнє подальше поширення. Запобігання конфліктам складається із встановлення фактів, консультацій, попередження, інспекцій та моніторингу. НАТО повною мірою використовує партнерство, співробітництво й діалог, а також зв'язки з іншими організаціями з метою запобігання кризам, а в разі якщо вони виникають - розряджати кризові ситуації на самій ранній стадії.

Розгортання військ для запобігання кризи - це розгортання оперативних сил в рамках запобігання конфлікту, що володіють достатнім потенціалом стримування, щоб запобігти початку воєнних дій.

Встановлення миру охоплює ряд дипломатичних кроків, що вживаються після початку конфлікту. Це засоби спрямовані на припинення вогню або швидке мирне врегулювання. Вони включають сприяння, посередництво, примирення й такі дії, як дипломатичний тиск, ізоляція або санкції.

Мирне будівництво має на увазі дії в підтримку політичних, економічних, соціальних і військових заходів та структур, спрямовані на зміцнення політичних домовленостей і усунення причин конфлікту. Це містить у собі механізми виявлення й підтримки структур, які можуть зіграти важливу роль у зміцненні миру, довіри, добробуту й відновленні економіки.

Гуманітарні операції покликані полегшити страждання людей і можуть передувати або супроводжувати гуманітарну діяльність, що ведуть спеціалізовані цивільні організації.

Природні, техногенні або гуманітарні катастрофи також можуть вимагати втручання, яке підпадає під категорію операцій з реагування на кризи і передбачає операції з надання допомоги країнам — членам Альянсу і партнерам, які стали жертвами великих катастроф.

Безпека через кризовий менеджмент

Стратегічна концепція НАТО 1991 року визначала одним з головних завдань «забезпечення цілковитої спроможності успішно регулювати кризові ситуації, котрі позначаються на безпеці його членів».

Стратегічна концепція 1999 року проголошувала, що у межах здійснення політики збереження миру, запобігання війні й зміцнення безпеки й стабільності НАТО буде намагатись запобігати конфліктам або, якщо криза виникне. Сприяти її ефективному врегулюванню на засадах міжнародного права. Зокрема шляхом проведення операцій з реагування на кризу. Крім того, у документі 1999 року викладено, що операції з врегулювання криз будуть включати дії поза межами статті 5, що є складовою досягнення ширшої мети – зміцнення й поширення стабільності, яке передбачає й участь партнерів. Послідовний підхід до врегулювання кризових ситуацій, як і в будь-якому випадку застосування Альянсом сили. Вимагатиме, щоб політичне керівництво НАТО з поміж низки політичних й військових заходів обрало та скоординувало належні дії у відповідь, а також здійснювало ретельний політичний контроль на всіх етапах.

Стратегічна концепція 2010 року дотримується комплексного, всеосяжного підходу до врегулювання криз, підкреслюючи, що кризи і конфлікти за межами кордонів НАТО можуть створити пряму загрозу безпеці території і населенню Альянсу. НАТО буде займатися тим, коли це можливо та у разі необхідності, щоб запобігти кризам, врегулювати кризи, стабілізувати постконфліктні ситуації, а також надати допомогу у відбудові.

Досвід операцій НАТО, доводить, що всеосяжний політичний, громадянський і військовий підходи необхідні для ефективного врегулювання криз. Альянс буде активно співпрацювати з іншими міжнародними організаціями до, під час і після криз, щоб заохочувати всеохоплюючий спільний аналіз, планування і проведення заходів на місцях, з метою забезпечення максимальної узгодженості та ефективності спільних міжнародних зусиль.

Кращий спосіб врегулювання конфліктів є їх завчасне попередження від виникнення. НАТО буде здійснювати постійний моніторинг і аналіз міжнародної обстановки для протистояння кризам і, за необхідності, вживати активних заходів для запобігання перетворення їх у великі конфлікти.

Якщо політика запобігання конфлікту не досягне успіху, НАТО буде готова і спроможна владнати його. НАТО має унікальний потенціал і можливості для врегулювання конфліктів, зокрема безпрецедентну можливість розгортання і застосування потужного угруповання збройних сил. Операції, що вже проводились під керівництвом НАТО, продемонстрували, який незамінний внесок Альянс може зробити в міжнародні зусилля з врегулювання конфліктів.

Навіть коли конфлікт улагоджується, міжнародному співтовариству часто необхідно протягом тривалого часу надавати допомогу для створення умов, які забезпечували б довгострокову стабільність. НАТО буде готова і здатна зробити свій внесок у стабілізацію та відновлення, тісно співпрацюючи і консультуючись, за можливістю, з іншими відповідними міжнародними організаціями.

1. Щоб мати можливість ефективно регулювати усі можливі кризові ситуації НАТО буде:

- поліпшувати обмін розвідувальною інформацією в рамках НАТО, щоб краще прогнозувати можливість виникнення кризових ситуацій і знаходити шляхи запобігання цьому;
- удосконалювати доктрину і військовий потенціал для проведення операцій поза межами національних територій, у тому числі операцій з боротьби з бойовиками, зі стабілізації та реконструкції;
- спираючись на досвід, отриманий під час операцій під проводом НАТО, створювати достатню, але адекватну спроможність врегулювання цивільних кризових ситуацій для

ефективнішої взаємодії з цивільними партнерами. Ці можливості також можуть бути використані для планування, застосування і координації заходів цивільного характеру до того часу, доки умови не дозволять передати ці функції і завдання іншим учасникам операції з врегулювання наслідків кризи;

- удосконалювати інтегроване цивільно-військове планування врегулювання всього спектра кризових ситуацій;
- зміцнювати можливості готувати і розвивати місцеві сили у кризових зонах, так, щоб місцева влада була спроможна якомога швидше підтримувати безпеку власними силами без міжнародної допомоги;
- брати на облік і готувати цивільних фахівців з держав – членів НАТО, які були б готові негайно брати участь в окремих місіях Альянсу разом з військовослужбовцями, а також цивільними фахівцями з країн партнерів і міжнародних організацій;
- 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.

Прийняття рішень з врегулювання криз

НАТО приймає рішення про участь в операції з врегулювання кризи у кожному випадку окремо. Такі рішення, як і усі інші рішення Альянсу, ґрунтуються на консенсусі серед країн — членів НАТО. Під час проведення багатьох операцій, за які вона несе відповідальність, важливим чинником є співпраця і партнерство з іншими організаціями. Ефективна практична співпраця з ООН та її установами, співробітництво з ОБСЄ, зростаюче стратегічне партнерство НАТО з Європейським Союзом, в рамках якого ЄС надається підтримка у проведенні операцій з використанням активів та засобів НАТО — усе це відіграє значну роль у задоволенні специфічних потреб, що виникають під час різних криз. Не менш важливим є розширення співробітництва Альянсу в галузі врегулювання кризових ситуацій з країнами — нечленами НАТО, які є членами Ради євроатлантичного партнерства (РСАП), або учасниками Середземноморського діалогу Альянсу.

У відповідь на ситуацію, яка потребує заходів з врегулювання кризи, уряди країн — членів НАТО колективно приймають рішення у форматі Північноатлантичної ради. Це можуть бути політичні або військові заходи, а також заходи з врегулювання надзвичайних ситуацій цивільного характеру, залежно від характеру кризи. Усі рішення щодо планування, розгортання або застосування збройних сил приймаються виключно з політичного дозволу країн — членів Альянсу. Такі рішення можуть привести до застосування різних механізмів врегулювання криз, таких як обмін розвідувальними, інформаційними та іншими даними, порівняння різних поглядів і підходів та інших заходів з гармонізації поглядів країн — членів НАТО. Приймаючи та виконуючи свої рішення, Рада може користуватись підтримкою спеціальних комітетів, таких як Група з координації політики, Політичний комітет, Військовий комітет та Вищий комітет з цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій. Останній повною мірою користується і покладається на системи інформації та зв'язку, які він має у своєму розпорядженні, зокрема Ситуаційний центр НАТО, який збирає і поширює політичні, економічні та військові розвідувальні й інформаційні дані на постійній і безперервній основі щодня без винятку.

За будь-якої кризи НАТО може взяти на себе провідну або допоміжну роль у здійсненні заходів з врегулювання кризової ситуації, які здійснюються під егідою ООН, ОБСЄ, Європейського Союзу або однієї чи кількох країн — членів Альянсу. В усіх випадках НАТО зосереджує свої зусилля на значному і специфічному внеску в успішне врегулювання конфлікту.

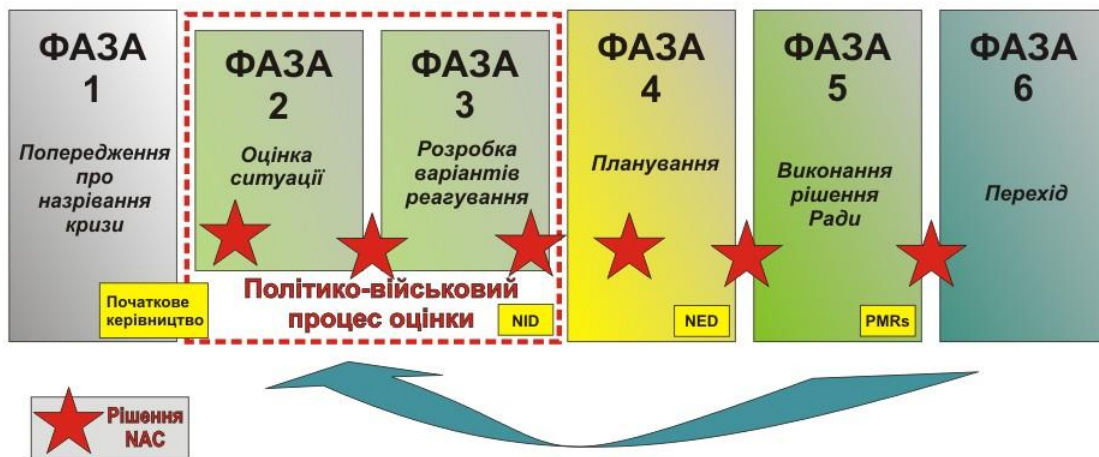
Процес прийняття рішень з врегулювання криз

Альянс повинен бути готовий виконувати повний спектр місій як передбачених, так і не передбачених статтею 5 за обставин, які в багатьох випадках важко передбачити, бо кожна криза є унікальною до певної міри. Однак процес, за допомогою якого Альянс звертається до

врегулювання і розв'язання кризи, може плануватись на достатньому рівні упевненості.

Процес врегулювання криз спрямований на сприяння політичним консультаціям і прийняттю рішень на достатньо ранньому етапі виникнення кризи для того, щоб дати відповідним комітетам НАТО час на координацію своєї діяльності і надати вчасні рекомендації Раді. Він також дає можливість Верховному головнокомандувачу Об'єднаних збройних сил НАТО в Європі, як стратегічному командувачу, який несе відповідальність за операції Об'єданого командування, вчасно здійснити попередні підготовчі планувальні заходи. В свою чергу, ця діяльність може допомогти військовому керівництву НАТО вчасно підготувати рекомендації Раді.

У разі виникнення кризи, яка вимагає можливої операції з реагування, процес врегулювання кризи складається з 6 послідовних етапів.



НАС – Північноатлантична Рада (ПАР)

Початкове керівництво (Initial Guide) – Керівництво ПАР, яке започатковує процес політико-військової оцінки

Початкова директива ПАР (NID - NAC Initiating Directive), що дає старт формальному оперативному плануванню

Директива виконання рішення ПАР (NED - NAC Execution Directive) затверджує проведення операції

Періодичні огляди місії (PMR - Periodic Mission Review) для поточної операції

Фаза 1: Попередження про назрівання кризи, яке може виходити з даних розвідки або системи попередження союзника або партнера. Потім, теоретично, у ПАР існує чотири варіанти:

- вирішили, що немає ніякої необхідності для подальшого розгляду;
- спрямувати увагу НАТО на необхідності додаткової інформації для Ради;
- розглянути дипломатичні, політичні превентивні засоби реагування, в тому числі цивільне реагування на надзвичайні ситуації, й за мірою необхідності взяти до уваги військові наслідки,
- прийняти рішення про початок всебічної оцінки кризової ситуації та перейти до Фази 2 і 3.

Фаза 2 і 3: ПАР дає завдання відповідним політичним та військовим комітетам для початку оцінки кризи, надання рекомендацій щодо розвитку кризової ситуації, та її наслідків для безпеки Альянсу. Це так званий процес Військово-політичної оцінки (Political-Military Estimate process). На даному етапі Рада також дає завдання ВГК ОЗС НАТО з питань операцій з метою підготовки стратегії реагування.

На підставі результатів процесу Військово-політичної оцінки ПАР може обрати один з

варіантів реагування, надаючи формальну політичну директиву¹ Військовому керівництву НАТО (NATO Military Authorities (NMA))² для проведення оперативного планування обраного варіанта. Це рішення призводить до Фази 4. Це ще не означає, що прийнято рішення НАТО проводити військові дії. Всі можливості: політичні, дипломатичні, так само як і цивільні заходи можуть бути ініційовані, в першу чергу під керівництвом ПАР.

Фаза 4 (Планування) Верховний головнокомандувач ОЗС НАТО з питань операцій розробляє Оперативну концепцію (CONOPS), а потім Оперативний план (OPLAN) й представляє на розгляд Військовому комітету, який в свою чергу передає на розгляд ПАР для консультацій та схвалення. Потім, для наказу розгорнути війська ПАР необхідно отримати формальну згоду для виконання Оперативного плану³. Рішення про виконання є перехідним до фази 5.

Фаза 5 (Виконання) НАТО виконує місію і проводить регулярну оцінку поточної операції зазвичай у формі періодичних оглядів місії (Periodic Mission Reviews (PMR)) з метою оцінки прогресу в досягненні бажаного кінцевого стану та оцінку необхідного військового стану, потенціалу і структури збройних сил.). Наприклад, в штаб-квартирі НАТО, періодичні огляди місії зазвичай проводяться на дворічній основі. Ці огляди дають рекомендації для змін, які будуть розглянуті Військовим комітетом і ПАР. Наприклад, зараз на фазі 5 ISAF і КФОР.

Фаза 6 (Перехід) З розвитком ситуації НАТО рухається до фази переходу й, за необхідністю, планує й втілює передачу повноважень місцевій владі, завершує військову місію та поступово виводить війська.

Ефективність системи реагування на кризи та загальний процес врегулювання криз Альянсом великою мірою залежать від ефективності та результативності структур і процедур Організації з врегулювання криз, яка існує при штаб-квартирі НАТО, і яка повинна бути здатною швидко реагувати, бути гнучкою та адаптивною. Вони також повинні сприяти безперешкодній і легкій взаємодії між іншими головними елементами процесу врегулювання криз, а саме: Системою реагування НАТО на кризи (NCRS), Системою розвідки і попередження НАТО (NIWS), Системою оперативного планування в НАТО та елементами з врегулювання криз, які належать до цивільного планування в НАТО на випадок надзвичайних ситуацій. Ситуаційний центр НАТО забезпечує цей процес зв'язком та іншими важливими елементами технічної підтримки.

Зважаючи на нові ризики, а також на те, що Альянс має задовольняти більш складні й вимогливі підходи до врегулювання криз, включно з можливою підтримкою НАТО операцій, які Альянс не виконує, але в яких беруть участь одна чи більше країн — членів НАТО, були ухвалені подальші далекосяжні рішення стосовно загальної оборонної позиції НАТО. Це призвело до створення нової конфігурації збройних сил і нової командної структури, трансформації штабних структур, нових заходів захисту від терористів, створення Сил реагування НАТО, поліпшення військових можливостей і засобів, розвиток стратегічного партнерства з Європейським Союзом, вдосконалення співпраці з країнами-партнерами та поглиблення Середземноморського діалогу Альянсу.

Система реагування НАТО на кризи повністю охоплює і доповнює ці нові концепції, можливості та домовленості. Вона повинна забезпечити Альянс комплексним набором варіантів і заходів для відповідного реагування на кризи та їх врегулювання з використанням усіх інструментів і засобів, які ухвалили глави держав та урядів під час самітів.

Навчання з випробування і розвитку процедур з врегулювання криз проводяться на регулярній основі як в національних столицях, так і стратегічними командувачами НАТО. Такі навчання і домовленості, процедури і оснащення, від яких залежить процес врегулювання криз, координуються Комітетом Ради з операцій та навчань (COEC).

¹ Цей документ називається - NAC Initiating Directive (NID) - Початкова директива ПАР -

² Військове керівництво складається з Військового комітету (міністри оборони), двох стратегічних командувань з питань операцій та з питань трансформацій за підтримки Міжнародного військового штабу

³ Цей документ називається - NAC Execution Directive (NED) - Директива виконання рішення ПАР

Діяльність з врегулювання криз за участю партнерів НАТО також координується СОЕС і входить до сфер діяльності, узгоджених в Робочому плані партнерства та Індивідуальних програмах партнерства. Вони містять брифінги і консультації, візити експертів, курси з кризового менеджменту, участь, країн-партнерів у щорічних навчаннях з врегулювання криз, які проводяться в НАТО, та надання зацікавленим країнам-партнерам спеціальної документації щодо врегулювання криз.

Координацію реагування на кризові ситуації внаслідок катастроф чи надзвичайних ситуацій в євроатлантичному регіоні забезпечує Євроатлантичний центр координації реагування на катастрофи (EADRCC). Роль Центру полягає у сприянні координації реагування на надзвичайні ситуації цивільного характеру або катастрофи, включно з доданням наслідків терористичних нападів. Центр, який в разі необхідності може бути підсилений, здатний діяти цілодобово протягом семи днів на тиждень, якщо цього вимагатимуть обставини.