

«ТИМЧАСОВІ СТРАТЕГІЧНІ НАСТАНОВИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ» АДМІНСТРАЦІЇ ДЖ. БАЙДЕНА: КЛЮЧОВІ ПОЛОЖЕННЯ

М. М. Белєсков, головний консультант відділу військової політики центру безпекових досліджень НІСД

США зберігають традицію декларування принципів, цілей і напрямків роботи федерального уряду у сферах національної безпеки/оборони і зовнішньої політики шляхом публікації окремих доктринальних документів. Саме до такого типу документів варто віднести опублікований на сайті Білого Дому 3 березня 2021 року документ «Тимчасові стратегічні настанови у сфері національної безпеки» (Interim National Security Strategic Guidance). Автори документа представили своє системне бачення щодо того, на яких засадах має будуватися політика США у відповідних сферах, у яких умовах вона буде реалізовуватися і на які цілі/завдання буде спрямована. Документ постулює поновлення політики активного залучення у справи світу загалом і Євразії зокрема для розв'язання спільними зусиллями ключових проблем та викликів, паралельно із відродженням джерел американської могутності. Саме такий підхід має дозволити США ефективно протидіяти КНР в рамках системного протистояння між двома потугами.

Висновки

Менше ніж за два місяці свого перебування при владі адміністрація Дж. Байдена підготувала та оприлюднила документ рівня «велика стратегія» (grand strategy) під назвою «Тимчасові стратегічні настанови у сфері національної безпеки» (Interim National Security Strategic Guidance). Документ вперше чітко і системно дає розуміння щодо принципів, цілей і напрямків роботи федерального уряду США у сферах національної безпеки/оборони і зовнішньої політики, поки не будуть розроблені і опубліковані Стратегія національної безпеки та окремі галузеві стратегії.

Автори документа виходять із транснаціонального характеру більшості сучасних загроз та викликів, що означає тісний взаємозв'язок безпеки США і безпеки решти світу, а також вимагає активної політики США на міжнародній арені. «Ми стикаємось зі світом наростаючого націоналізму, відступаючої демократії, зростаючого суперництва з Китаєм, Росією та іншими авторитарними державами, а також технологічною революцією, яка перетворює всі аспекти нашого життя», – наголошується у документі.

Також постулюється те, що система міжнародних відносин перебуває в процесі трансформації. Як наслідок, офіційний Вашингтон має відмовитися від спроб

«закритися в собі» чи відстоювати вузькі національні інтереси, натомість має активно формувати і спрямовувати міжнародні коаліції для протидії різноманітним традиційним і новим загрозам.

Документ чітко визначає національні інтереси США, а також пріоритетні цілі для їх практичної реалізації, відповідно до яких визначаються завдання у ключових регіонах і за функціональними напрямками. Визначається необхідність поновлення старих і формування нових союзів та партнерств в Євразії, Африці і Західній півкулі для протидії як традиційним державним, так і новим недержавним загрозам. Декларується необхідність повернення до активної роботи в рамках різних інститутів і форматів глобального управління – в тому числі системи ООН. Чітко окреслено завдання у військовій сфері – перш за все збереження якісних переваг американських збройних сил над потенційними противниками. Визначено ціль економічного, політичного і соціального оздоровлення країни як основи для активної зовнішньої політики.

Окремо чітко наголошено на тому, що відповідні кроки всередині країни і на міжнародній арені мають створити кращі передумови в рамках системного протистояння із КНР.

Для України документ має загалом позитивний характер. У ньому визначається важливість демократії і прав людини, підтримання вигідного балансу сил в ключових регіонах Євразії, важливість Європи та її безпеки для США, готовність США сприяти розвитку і безпеці інших країн, формувати/розвивати партнерські відносини з іншими країнами для протидії традиційним і новим загрозам. В сукупності це формує позитивну основу для розвитку і поглиблення взаємовигідних відносин стратегічного партнерства між Україною і США, реалізації українських національних інтересів.

Обґрунтування

3 березня 2021 року адміністрація Дж. Байдена опублікувала документ під назвою «Тимчасові стратегічні настанови у сфері національної безпеки» (Interim National Security Strategic Guidance)¹. Документ є спробою нової президентської команди системно окреслити своє бачення у сферах зовнішньої політики, національної безпеки і оборони, поки не буде підготовлено і опубліковано нову редакцію Стратегії національної безпеки як головного документа у цих сферах. Власне про це йдеться в передмові, яку підписав 46-й президент США. Таким чином, «Тимчасові стратегічні настанови у сфері національної безпеки» дозволяють значною мірою заповнити доктринальний і концептуальний вакуум, який виник після приходу до влади нової адміністрації. Ключовими аудиторіями є відомства федерального уряду США, які мають послуговуватися документом до виходу Стратегії національної безпеки і розробки/затвердження галузевих стратегій; союзники, партнери і противники США у світі, а також власний народ, за прихильність якого триває активна внутрішньополітична боротьба.

Документ має типову структуру – передмова, вступ, опис безпекового середовища, перелік пріоритетних заходів, висновки. Така структура дозволяє якомога повніше розкрити питання, яким чином адміністрація 46-го президента США планує реалізувати політику у сферах зовнішньої політики, національної безпеки і оборони до завершення національного комплексного огляду і напрацювання постійних програмних документів.

¹ <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

Передмова за підписом Дж. Байдена, вступ і опис безпекового середовища дозволяють зрозуміти загальну філософію зовнішньої політики нової президентської адміністрації і трактування ними вихідних умов для реалізації цієї філософії на практиці. Так, йдеться про те, що транснаціональний характер більшості загроз і викликів сучасності, з одного боку, робить безпеку США дедалі більш залежною від безпеки решти світу, а з іншого – вимагає активних американських дій на міжнародній арені. При цьому йдеться як про традиційні державоцентричні загрози, так і більш сучасні нетрадиційні загрози (зміна клімату, пандемії) та виклики (четверта індустріальна революція). Постулюється те, що світовий порядок перебуває в процесі активних перетворень – не в останню чергу через зміну балансу сил на користь авторитарних потуг. Все це в сукупності не залишає США іншого вибору, як проводити активну політику на міжнародній арені, як спираючись на власні силові ресурси, так і відновлюючи старі союзи і розбудовуючи нові партнерства. Лише таким чином, на думку авторів, США можуть гарантувати національні інтереси і безпеку в умовах гострої конкуренції двох моделей (авторитарної і демократичної) щодо вирішення нагальних проблем.

У розділі про безпекове середовище наголошується на тому, що світ вступив в епоху побудови нового світового порядку. За таких умов США, згідно з баченням адміністрації Дж. Байдена, не ставлять собі за мету відновлення того стану справ, який був 75 років тому (після Другої світової війни) чи 30 років тому (після кінця Холодної війни). Натомість США будуть активним учасником побудови нового світового порядку, спираючись на перевірені принципи (демократія і права людини, дипломатія і союзи, підтримання балансу сил в ключових регіонах світу, м'яка сила власного прикладу), що є потужними американськими конкурентними перевагами. Значною мірою йтиметься про масштабний перезапуск та якісне оновлення системи глобального управління для вирішення наявних проблем і суперечностей, які привели до кризи старого порядку. США мають очолити цей процес і стати його головним рушієм.

«Росія залишається рішучою посилити свій глобальний вплив і зіграти руйнівну роль на світовій арені. І Пекін, і Москва вклали значні зусилля, спрямовані на перевірку сили США та перешкоджання нам захищати наші інтереси та союзників у всьому світі», - наголошують автори документа.

Розділ про пріоритети у сфері національної безпеки починається із традиційного чіткого окреслення національних інтересів і ключових цілей політики, реалізація яких дозволить задовольнити відповідні інтереси. До фундаментальних національних інтересів автори документа відносять 1) захист безпеки американських громадян в найширшому розумінні, 2) розширення економічного процвітання і можливостей, 3) реалізацію і захист демократичних цінностей. До ключових цілей зовнішньої політики, реалізація яких дозволить забезпечити інтереси, відносять 1) захист і розвиток джерел могутності США (народ, економіка, сектор національної безпеки і оборони, демократія), 2) заохочення сприятливого балансу сил в ключових регіонах, унеможливлення того, щоб вороги загрожували США та їх союзникам чи домінували в ключових регіонах, 3) забезпечення провідної ролі і розвитку стабільної відкритої міжнародної системи, яка збудована на міцних союзах, партнерстві, багатосторонніх інституціях і правилах.

Для реалізації відповідних цілей і завдань адміністрація Дж. Байдена планує зробити ставку на дипломатію і союзи/партнерства, наголос на яких по суті є

наскрізною темою документа. Окремо відзначається ефективність такого підходу в минулому. США планують зосередитися на розбудові взаємодії з державами Індійсько-Тихоокеанського регіону, Європи і Західної півкулі. Водночас адміністрація Дж. Байдена не планує відмовлятися від активної політики на Близькому Сході, зважаючи на наявні загрози (Іран, тероризм), проте планує зробити її менш милітаризованою, залучення – більш точковим і таким, яке найбільше відповідатиме американським інтересам/цінностям.

Також адміністрація Дж. Байдена декларує бажання повернутися до активної роботи в різних багатосторонніх структурах глобального управління для вирішення таких пріоритетних проблем, як реагування на зміну клімату та пандемію COVID-19. Окремо наголошується на тому, що США знову повертаються до роботи в рамках системи ООН, незважаючи на її недосконалість. Це робиться в тому числі для того, щоб вакуум у цій системі не заповнили авторитарні режими з вигідним для себе порядком денним.

Роблячи наголос на союзах і дипломатії, розробники документа не забувають і про військовий фактор. Акценти щодо цього розставлені доволі чітко і недвозначно. Постулюється необхідність розумних інвестицій у військову силу, декларується готовність відстоювати ключові національні інтереси військовою силою в разі крайньої необхідності. Задля цього необхідним є підтримання бойової готовності і гарантування того, що збройні сили США будуть озброєні і підготовлені найкраще в світі, зокрема у контексті стратегічних викликів від Китаю та Росії. Для цього проводитиметься оцінка з точки зору загроз структури, потенціалу і розміру збройних сил. Також планується орієнтація на перспективні системи озброєння і пришвидшення циклу їх розгортання в військах. Окремо планується зберегти наголос на ролі сил спеціальних операцій в плані кризового реагування і протидії тероризму, а також розвивати потенціал для протидії новим гібридним загрозам. Регіонально у військовому плані США визначають пріоритетом Європу і Індійсько-Тихоокеанський регіон в Євразії, при цьому по суті плануючи зменшити наголос на Близькому Сході. Окремо в документі йдеться про збереження пріоритету протидії розповсюдженню зброї масового знищення, попередження гонки озброєнь і посилення режимів контролю над озброєннями. Адміністрація Дж. Байдена декларує бажання зменшити роль ядерної зброї в системі оборони при збереженні необхідного потенціалу ядерного стримування. Не заперечує вона й пріоритетну роль дипломатії щодо ядерних і ракетних програм Ірану і КНДР.

Згідно з документом економічна і торгівельна політика має будуватися виходячи з інтересів рядових громадян, а не лише з точки зору загального збільшення корпоративних прибутків. Це положення по суті є прологом і початком переходу до внутрішньоамериканського порядку денного документа. Адміністрація Дж. Байдена планує виходити з позиції, що збереження могутності США за кордоном вимагає оздоровлення всередині країни. Пріоритетними будуть протидія пандемії COVID-19 та її негативним наслідкам, відродження виробництва й інвестиції в науку та НДДКР, зелена енергетика і боротьба з кліматичними змінами, кібербезпека, боротьба з внутрішнім екстремізмом, розвиток демократії. Фактично ставиться доволі амбітне завдання щодо одночасного економічного, соціального та політичного оздоровлення країни. Окремо йдеться про відновлення кадрового потенціалу США для протидії новим загрозам. Останні, своєю чергою, вимагають нових підходів в умовах того, як

дедалі більше нівелюється межа між внутрішніми і зовнішніми загрозами. Експертиза і досвід оголошуються в документі основою прийняття рішень.

Ці заходи всередині країни і на міжнародній арені мають підготувати США до стратегічного протистояння з КНР, яке по суті визначається як головне завдання американської зовнішньої політики і політики національної безпеки/оборони на майбутнє. Здатність встановлювати вигідні правила гри і підтримувати необхідний баланс сил є головним безпосереднім завданням у процесі протистояння. США за адміністрації Дж. Байдена декларують готовність безпосередньо протидіяти деструктивній і агресивній політиці КНР у різних вимірах, але й готові до продуктивної взаємодії у сферах спільних інтересів. Таке співробітництво не виключається й з РФ, зокрема щодо продовження дії договору про СНО-III (англ. New START)², а також діалогу з Китаєм та РФ щодо нових військово-технологічних розробок з метою збереження стратегічної стабільності.

Таким чином, документ «Тимчасові стратегічні настанови в сфері національної безпеки» є першою всеосяжною, але при цьому доволі лаконічною декларацією щодо принципів, цілей і намірів адміністрації Дж. Байдена у сферах зовнішньої політики та національної безпеки/оборони.

Окрім того, в документі прослідковується вплив концепцій «ліберального світового порядку» і «м'якої сили» щодо формування і реалізації зовнішньої політики США. Концепція «ліберального світового порядку», як відомо, передбачає те, що США готові реалізувати свої інтереси і могутність через мережу інституцій глобального управління та спільних правил поведінки, що збільшує легітимність американської гегемонії в очах інших і дозволяє перекласти на інших гравців значну частину витрат на підтримання порядку в системі. Концепція «м'якої сили» ж передбачає опору на привабливі для інших моделі поведінки і дипломатію/союзи в процесі реалізації зовнішньої політики, що також значно зменшує вартість досягнення цілей та підтримання глобального порядку.

Водночас чітко прослідковується збереження впливу парадигми реалізму, яка вимагає підтримання сприятливого балансу сил в ключових регіонах Євразії і розвитку збройних сил як основи для цього.

² Згідно з повідомленням Державного департаменту США від 3 лютого 2021 р., США прийняли рішення щодо продовження дії договору до лютого 2026 року (РФ ратифікувала договір 29 січня).