



У ПОШУКАХ МОДЕЛІ БЕЗПЕКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

**ХИЛЬКО О.Л.,
кандидат
політичних наук,
науковий співробітник
Інституту
міжнародних відносин
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка**

Стаття аналізує чинники, що впливають на знаходження оптимальної моделі безпеки для України, та альтернативні моделі безпеки для України. Пропонує кроки, спрямовані на забезпечення інтересів безпеки України в процесі трансформації системи європейської безпеки.

Ключові слова: безпека України, механізми безпеки, європейська безпека, загальноєвропейська безпека, ЄС, НАТО, Росія.

Актуальність. Два десятки років свого незалежного існування Україна шукає модель безпеки. Чому ми шукаємо її так довго і наразі безуспішно? Зробити свій внесок у дискусію на цю тему покликана дана стаття. Обговорення даної теми не втрачає актуальності з огляду на динаміку ситуації в глобальній системі міжнародних відносин, геополітичні та гео економічні зміни, що несе за собою фінансово-економічна криза, безпекову ситуацію на кордонах Європи – в Середземномор'ї та Магрибі. Питання пошуку оптимальної моделі безпеки для України є надзвичайно актуальним в умовах розробки оновленої редакції Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України на основі врахування та оцінки динаміки світової фінансово-економічної ситуації та безпекового середовища.

Складнощі вибору безпекової моделі або системи зовнішніх гарантій національної безпеки, вочевидь, зумовлені багатьма факторами та чинниками – як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Та навіть ментального: українці завжди свідомо чи підсвідомо чекали, що їм запропонують модель організації внутрішнього порядку із зовні. Однак, така інертність і пасивність внутрішньої та зовнішньої політики, марні очікування, відсутність консенсусу щодо єдиного зовнішньополітичного

курсу самі по собі зумовили нестабільність безпечного становища України, її незахищеність.

Факторами, що ускладнюють вибір зазначеної моделі для України, також виступають різкі зміни зовнішньополітичного вектору руху залежно від внутрішньополітичної кон'юнктури; відсутність внутрішньосупільної консолідації щодо зовнішньополітичного вектору руху держави; геополітичне розташування на перетині цивілізаційних, безпекових, торговельних, транспортних просторів. Україна, по суті, є анклавом на перетині двох інтеграційних просторів і, розуміючи складність вирішення багатьох внутрішніх і зовнішніх проблем без приєднання до одного з них, шукає власне місце в цих просторах; зовнішньоекономічна та енергетична залежність від північно-східного сусіда.

Основна частина.

Зараз в Україні формується принципово нова зовнішньополітична позиція, коли чітка орієнтація на один з центрів сили неможливі. З одного боку, через зміну зовнішньополітичних пріоритетів від однозначної євроатлантичної інтеграції в бік Росії. З іншого боку, через посилення впливу Росії на Україну внаслідок реалізації нового російського зовнішньополітичного курсу. Враховуючи це, постає питання вибору моделі гарантування безпеки України, адже обрані раніше інструменти виявились або не працюючими або відпали в силу зміни зовнішньополітичної ситуації в країні. Членом НАТО Україна в близькості середньострокової перспективі не стане, сумнівно, що найближчі десять років Україна продемонструє відповідність критеріям членства в ЄС та чітке бажання вступати до нього.

Розгляд конкретної держави чи організації в якості суб'єкта забезпечення власної безпеки (як це мало місце у вітчизняній зовнішній політиці протягом вже 20 років) недоцільний з огляду на те, що жодна з них не має чіткої стратегії гарантування безпеки України.

– Росія має для цього політичні амбіції, однак не має ресурсів і не здатна запропонувати партнерську кооперативну схему відносин, яка б і надавала Україні відповідні гарантії. Розглядати Росію в якості гаранта безпеки України видається сумнівним з огляду на асиметричний характер взаємовідносин;

– держави-члени ЄС і США на початку 90-х обрали в якості інструменту стабілізації та демократизації країн Центрально-Східної Європи їх інтеграцію до своїх структур – ЄС і НАТО. І це було єдиним стратегічним варіантом. Однак, в силу вичерпності процесу розширення або його не виправдання (мають право на життя різні варіанти) виявилось, що для України не вироблено альтернативного її включенню до західних струк-

тур варіанту гарантування незалежності, стабілізації політико-економічних процесів та демократизації суспільства. Відтак, Захід стоїть перед проблемою вироблення стратегії відносин з Україною та її інтеграції в європейські процеси та європейський безпековий простір, зокрема.

Важливо розглянути які чинники та події впливають на знаходження оптимальної моделі безпеки для України на сучасному етапі.

Останніми роками відбувається розширення кількості центрів сили та зміщення їх концентрації в бік Азії, яка сама по собі є джерелом багатьох світових загроз, в тому числі і для України. Цей факт, а також події на Близькому Сході та Магрибі, тягнутимуть за собою зміщення уваги світової спільноти саме на Близькосхідний регіон та Азійський мегарегіон. Для України, яка є ключовим елементом регіону Східної Європи, це означає зміщення площини, в якій існують міжнародні відносини, з горизонталі Захід–Схід на вертикаль Північ–Південь. Європейський Союз вочевидь сконцентрує всі свої політичні та фінансові ресурси на південному напрямку.

З огляду на нестабільність регіону Східної Європи та пострадянського простору, що залишився поза межами комплексних стабілізуючих інституцій – на перетині кількох безпекових просторів, а також той факт, що регіон традиційно виступає мішенню геополітичних ігор та об'єктом маніпуляцій, для України перебувати в маргінальному положенні залишається надзвичайно небезпечно. Цей регіон є слабким місцем існуючої архітектури, адже містить конфліктний потенціал через конкуренцію учасників за вплив на регіон, що послаблює стабільність і цілісність всієї архітектури. Східна Європа перебуває в центрі впливів чотирьох суб'єктів – ЄС, Росії, НАТО, США, кожен з яких намагається за допомогою різних інструментів нав'язати країнам регіону власний сценарій поведінки на міжнародній арені. Навколо цього регіону укладаються компроміси з важливих міжнародних питань. Після того як держави східноєвропейського регіону стали безпосередніми сусідами ЄС і НАТО Євросоюз поділяє «зону спільного сусідства» з Росією. А переплетіння інтересів обох сторін у цьому регіоні істотною мірою впливає на безпеку всього континенту.

З огляду на глобалізацію загроз та тенденцію до регіоналізації безпеки в світі формуються зони посиленої взаємодії, до яких Україна на даному етапі не інтегрована.

Однією з важливих тенденцій, що впливає на світову безпеку, є зростання впливу енергетичних ресурсів як нового інструменту регіонального і світового впливу. Споживачі цих ресурсів стають

заручниками політики їх постачальників. Більшість крупних експортерів не є демократичними державами і в деяких випадках надають фінансову підтримку силам, що кидають виклик існуючому порядку. У зв'язку із зростанням енергетичної залежності Європи від ресурсів з позаєвропейський регіонів для ЄС ключовим постає питання, наскільки проблеми нестабільності Близького Сходу та Африки будуть мати наслідки для європейської безпеки. За підрахунками експертів, якщо зараз доля європейського імпорту енергоносіїв з Близько-східного регіону становить 50%, то до 2030р. вона зросте до 80%¹. Енергетична залежність Європи від Росії також створює фундамент як для потенційних конфліктів економічного характеру, так і для взаємовигідної співпраці. Газові кризи 2006 та 2009 років стали реальним джерелом ризиків для європейської безпеки.

Фінансово-економічна криза, що почалася у 2008р., внесла зміни у силовий потенціал провідних світових потуг. На думку деяких європейських дослідників², криза послабила залучення США до справ найближчого оточення Росії, послабила прозахідні політичні еліти в країнах СНД і сприяла приходу до влади проросійських сил, що посилює російський вплив на сусідів. Криза змістила акценти в загрозах безпеці, винесла на перший план соціально-економічні проблеми, що зачіпають кожну окрему людину, загострила глобальний фінансовий розподіл на бідних і багатих, посилила загрози кіберзлочинності.

Просування президентом Д. Медведєвим ініціативи про формування нової системи загальноєвропейської безпеки та вихід Росії з Договору про звичайні збройні сили в Європі означає перегляд Росією усталених в постбіполярний період договірних механізмів підтримання європейської безпеки.

Інституційні трансформації провідних безпекових організацій в Європі, зокрема, набуття чинності Лісабонським договором 1 грудня 2009р., закладає підстави для нарощення Євросоюзом безпекових функцій та забезпечення адекватної відповіді на нові загрози та, в цілому, посилює роль ЄС як ключової організації з підтримання європейської безпеки. Інституційні та функціональні зрушення очікують Північноатлантичний Альянс із прийняттям нової Стратегічної концепції Альянсу на саміті в Лісабоні 2010 р., яка зробить його більш гнучким і мобільним та глобалізованим.

Навколо всіх вищезазначених проблем ведеться європейський безпековий дискурс з метою вироблення кардинально нових підходів, механізмів, які би відобразили зміну геополітичної карти світу з тим, щоб процес творення системи європейської

безпеки був всеохоплюючим і забезпечував кожному учаснику відповідну його потенціалу і спроможностям роль у творенні цієї системи; визначили роль і місце регіону Східної Європи, який опинився поза межами існуючих комплексів європейської безпеки – європейського, євроатлантичного та євразійського; інтегрували Росію до системи європейської безпеки на основі вироблення моделі рівноправних кооперативних зв'язків між всіма учасниками цієї системи; адаптували існуючі структури, що опікуються підтриманням європейської безпеки, до сучасних реалій; переглянули завдання та основоположні принципи діяльності регіональних безпекових структур в Європі, потребу їх інституційної трансформації з метою уникнення дублювання функцій та компетенцій.

Тож, зважаючи на всі ці міжнародні політичні та безпекові процеси, доцільно переосмислити та проаналізувати, якими можуть бути альтернативні моделі безпеки для України:

– інтеграція до безпекових інституцій як гарантія власної безпеки знята з порядку денного внаслідок відмови від перспективи вступу до НАТО (принаймні в середньостроковій перспективі); вступ до Європейського Союзу, який міг би виступати зовнішньою гарантією української безпеки (зокрема, не лише через свою Спільну безпекову та оборонну політику, яка згідно Лісабонському договору містить положення про солідарність, а також через стабілізуючий ефект самого євроінтеграційного процесу), в коротко- і середньостроковій перспективі також не розглядається;

– позаблоковий статус, оформлений де-юре в 2010 році новою редакцією Закону про основи внутрішньої та зовнішньої політики, не гарантує безпеки Україні, адже сам цей статус держава має якось «обслуговувати». Адже європейські нейтральні та позаблокові держави (якщо з юридичної точки зору вважати, що такі є), на відміну від України, витрачають на потреби національної безпеки і оборони хоча би 2–3% ВВП. Сильних боєздатних збройних сил, що можуть діяти швидко і адекватно, на даний момент Україна не має, а економічна ситуація свідчить про те, що у коротко- і середньостроковій перспективі і не матиме. Висловлюються думки, що позаблоковість зумовлює ізоляціоністські позиції України³. Вона потребує перегляду процесу реформування збройних сил, всього сектору безпеки та оборонного сектору, який роками спрямовувався на участь України в колективних механізмах безпеки та оборони. Противники аргументують тим, що така держава як Україна, що знаходиться на перехресті геополітичних координат, різних безпекових

просторів не може залишатись нейтральною, що підтверджує історія, а позаблоковість була би рівнозначна стагнації.

Однак, значна частина політиків і науковців припускають, що Україна має залишатись позаблоковою державною, що додасть їй переваги у зовнішньополітичному маневруванні. Адже позаблоковість виконує функцію рівнонаближеності, сутність якої полягає у розвитку поглибленої співпраці одночасно з усіма провідними міжнародними акторами в регіоні. Основним елементом концепції рівнонаближеності є врахування інтересів усіх провідних акторів за умови розвитку партнерства з кожним з них окремо та запобігання такому поглибленню відносин з одним із регіональних центрів сили, яке суттєво зашкодить інтересам іншого регіонального центру сили. Тож, грамотне проведення політики позаблоковості може ефективно забезпечити національні інтереси України та її потреби у сфері безпеки, дати змогу їй реалізувати свій геополітичний потенціал⁴.

Частина вітчизняного політикуму вважає ефективним надання юридичної сили гарантіям безпеки, на кшталт зафіксованим у Будапештському меморандумі 1994р. Гарантії меморандуму не виявили своєї дієвості, зокрема, через декларативний характер документу. Є серйозні підстави сумніватися, що суб'єкти, на гарантії яких сподівається Україна, захочуть зв'язувати себе юридично зобов'язуючими документами щодо гарантій безпеки України. Тим більше, що гарантії, яких прагне Україна, носять політико-воєнний характер. А західні країни, зокрема, члени ЄС та США, Україна цікавить з точки зору м'якої безпеки, адже загрози, які походять з її території і зачіпають інтереси країн Європи, носять нетрадиційний характер (проблеми нелегальної міграції, наркотрафіку, екологічні проблеми тощо). Не зацікавлені в таких гарантіях європейські держави ще й через те, що вони не потягнуть за собою той стабілізуючий ефект, на який вони очікують від України;

– і третій варіант – модель безпеки через участь України в ініційованих Заходом та Росією безпекових проектах, зокрема, системі ПРО НАТО та створенні системи загальноєвропейської безпеки на базі проекту Договору про європейську безпеку, запропонованого Росією, а також через використання багатосторонніх механізмів гарантування безпеки.

Для України в російсько-європейському переговорному процесі стратегічною метою є недопущення маргіналізації між двома системами безпеки, перетворення на предмет компромісів між сторонами переговорів та закріплення фактичних сфер впливу на пострадянському просторі, а також

обмеження її права на обрання союзів чи коаліцій. Такі позиції особливо актуалізуються в світлі останніх тенденцій в російсько-українських відносинах, що набули асиметричного характеру.

Україна частково інтегрована в існуючу систему європейської безпеки шляхом інституціоналізованих відносин із НАТО через ПЗМ та Цільові плани, співпрацю з ЄС у сфері безпеки через механізми Спільної безпекової й оборонної політики ЄС. Україна – повноправний член ОБСЄ та Ради Європи. Росія ж, зі свого боку, намагається довести неспроможність існуючих інституцій у сфері підтримання європейської безпеки і правової платформи, на якій вони діють.

Серед кроків, спрямованих на забезпечення інтересів безпеки України в процесі трансформації системи європейської безпеки, можуть бути:

1. Вироблення чіткої єдиної зовнішньополітичної стратегії із вказаними пріоритетами діяльності на міжнародній арені.

2. Україні варто підтримувати ініціативу ДЄБ, але вести мову про те, що нова архітектура європейської безпеки має бути збудована на умовах взаємозалежності та обов'язковості положень нового документу. Цей документ повинен носити системний характер і охоплювати всі безпекові сфери, передбачати політичний контроль за діями його учасників і механізми покарань за невиконання зобов'язань. Лише тоді Росія буде інтегрована до загальноєвропейської системи безпеки із чітко визначеними зобов'язаннями і це буде певною гарантією для України від намагань Росії втягнути її в зону власного впливу або тим чи іншим чином здійснювати тиск на її безпеку. Такий механізм міг би зняти існуючу напружку в усьому східноєвропейському регіоні.

3. Якщо існуюча система безпеки все ж таки почне переглядатись, Україна не повинна стояти осторонь, а має зайняти активну позицію в обговоренні принципів її побудови. В рамках цього обговорення необхідно наполягати на юридичному закріпленні принципів, які б гарантували суверенність України: неприпустимість територіальних конфліктів в Європі та виписування принципів присутності іноземних збройних сил на території тієї чи іншої держави-учасника; недоторканості існуючих кордонів у Східній Європі; невтручання у внутрішні справи; принцип свободи приєднання до будь-яких структур із забезпечення безпеки; неприпустимість забезпечення своєї безпеки за рахунок інших, незастосування сили чи погрози силою.

Висуваючи свої ініціативи в рамках переговорного процесу Україні варто було би чітко окреслити своє місце в новій системі європейської безпеки і свої функції. Можна було би наголошувати як на

співробітництві ЄС із ГУАМ, так і на перспективі розбудови регіонального безпекового співробітництва в Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні.

4. Виступати проти ведення діалогу в форматі міжнародних організацій, оскільки це як зменшить вплив України на переговорний процес, так і розділить його учасників на два блоки—держави ЄС і НАТО, з одного боку, і держави СНД та ОДКБ—з іншого. Адже поза цими сторонами існуватиме група буферних держав без інструментів впливу на політику безпеки, до якої входитиме Україна.

5. Закріпити в ДЄБ окремих розділ, присвячений енергетичній безпеці в Європі, який включав би в себе положення Енергетичної Хартії (яку відмовляється підписувати Росія), що сприяло би більшій прозорості діяльності на енергетичному ринку та регулювало би положення постачання газу в Європу. Можна було би розробити положення про розвиток газотранспортної системи України та режим користування нею.

6. Інтенсифікація безпекового діалогу України з ЄС і НАТО істотно сприяло би глибшій інтеграції України в систему європейської безпеки, що трансформується. З НАТО така співпраця базується на виконанні Річної програми. З Європейським Союзом потенціал безпекового співробітництва включає в себе спільні миротворчі операції (досвід яких Україна вже має), заходи з протидії спільним загрозам (поширення тероризму, зброї масового ураження і засобів її доставки; нелегальна міграція, заходи з протидії транснаціональній організованій злочинності, торгівлі людьми, наркотиками) та іншим викликам європейській безпеці. Запрошення Росії до двостороннього безпекового діалогу ЄС—Україна видається доцільною, адже спільні заходи, взаємне інформування та координація могли би істотно посилити прозорість діяльності кожної зі сторін у сфері підтримання безпеки. Такий тристоронній діалог міг би бути ефективним у вирішенні як регіональних, так і глобальних транскордонних загроз. У безпековому діалозі Україна—ЄС, який має набути більш формалізованих форм і наповнитись змістом, достойне місце може зайняти програма «Східне партнерство», до пріоритетів якої може додатись безпекове співробітництво.

7. Важливе місце залишається за двостороннім діалогом України як з локомотивами європейської безпекової інтеграції—Францією, ФРН, так і з країнами Центрально-Східної Європи, які, вочевидь, також шукатимуть свої варіанти відповіді на російські пропозиції.

Під час головування Польщі в ЄС в другій половині 2011р. на рівні чиновників і експертів будуть обговорюватись питання секторальної

інтеграції, зокрема про доступ до енергетичних і транспортних мереж. Тут же можна підняти питання співпраці в безпековій сфері—як приклад ефективної секторальної співпраці. Україна може бути ефективною в питаннях подолання м'яких загроз, які є нараз найбільш пріоритетними для Європи.

Для досягнення ефективних гарантій своєї безпеки Україна має активно використовувати всі можливі багатосторонні безпекові механізми та консультативні механізми—на рівні ЄС, НАТО, США та Росії, а також в рамках субрегіональних проектів.

Конкретним механізмом гарантування національної безпеки виступає розбудова двосторонніх симетричних взаємовигідних добросусідських відносин з Росією. Адже той високий ступінь інтегрованість Росії у європейський безпековий простір, який є на даний момент, тісна співпраця ЄС та НАТО з Росією по ряду напрямків, зокрема, у сфері безпеки, та просто демонстрація готовності Заходу до подальшого зближення з Росією за певних умов, не дає Україні права втратити шанс на покращення взаємин з Росією. Оскільки Україна виступає одним з ключових суб'єктів Східноєвропейського регіону, який залишився поза межами існуючих безпекових механізмів і який традиційно стоїть на перетині інтересів Росії і Заходу, будь-який запропонований обома сторонами безпековий проект буде стосуватись України.

Особливої уваги України вимагає проект спільної з Росією системи ПРО, яка становить ключовий елемент системи протиракетної оборони НАТО, запропонований на Лісабонському саміті НАТО 2010р. Такий проект матиме наслідком посилення відносин взаємозалежності Росії та Альянсу та вироблення ними багатьох спільних зовнішньополітичних рішень. Україна може скористатись цим форматом співпраці, висунувши свої пропозиції щодо ПРО і запропонувавши свої об'єкти в Мукачеві і Севастополі після ретельної оцінки їх придатності. Про таку готовність звучали заяви представників влади ще наприкінці минулого року. У випадку реального залучення до ПРО державами-членами НАТО держав з-поза меж Альянсу, Україна матиме шанс ствердити себе як повноправний суб'єкт європейської безпеки.

Висновки.

Відтак, Україна має досягати вирівнювання відносин з Росією в напрямку зменшення асиметризації відносин на базі знаходження взаємовигідних моделей співробітництва. Адже налагодження відносин з Росією є для України як гарантією власної безпеки, так і підвищення своєї ролі і статусу в системі європейської безпеки, а

також можливості впливати на неї. Потребує подальшої активізації діалог з ЄС стосовно спільних загроз і викликів безпеці та розвитку співробітництва з НАТО, співпраця зі США в безпекових питаннях, що становлять предмет спільного інтересу. Тим більше, що нова Стратегія національної безпеки проголошує намір США і надалі «підтримувати суверенітет та територіальну цілісність сусідів Росії»⁵.

Налагоджуючи відносини з Росією, ЄС і НАТО Україна має серйозну увагу приділяти субрегіональним безпековим проектам. В якості таких можна розглядати ГУАМ, Вишеградську четвірку, а також останні проекти ЄС – Східне партнерство і Чорноморську синергію.

Наразі актуально залишається реалізація проекту «Великої Європи», де Україна відіграла

би роль сполучного елемента між ЄС і країнами пострадянського простору. Відтак, зближення Європи і США з Росією відповідає інтересам України.

Тож, найкращим інструментом гарантування незалежності, суверенітету та національної безпеки України може бути вироблення та відстоювання в переговорному процесі такої схеми кооперативних зв'язків, яка передбачала би формування взаємозалежної і взаємовигідної моделі безпеки на європейському безпековому просторі із залученням всіх її акторів. Інтеграція України до системи європейської безпеки повинна бути спрямована на забезпечення неподільної загальноєвропейської безпеки в усіх її вимірах, де Україна виступатиме в якості надійного стабільного елемента.

ПОСИЛАННЯ

¹ The Global Race for Oil and Gas: Power Politics and Principles in Asia. Kiesow Ingolf. Institute for Security and Development Policy. ASIA PAPER. Sweden. October, 2008.— 70 P.

² Françoise Thom. Russia and Europe The Dangers Of A 'Reset' // CICERO Foundation Great Debate Paper. — No. 10/02. — February 2010.

³ Олександр Литвиненко. Яку модель позаблоковості ми вибираємо? // Дзеркало тижня. — №12(792). — 27 березня — 2 квітня 2010.

⁴ В.Манжолла, В.Вдовенко. Нейтралітет та позаблоковість у зовнішньополітичній стратегії України // Україна в постбіполярній системі міжнародних відносин: підручник / В.А.Манжолла, В.Ю.Константинов, С.В.Андрущенко та ін. — К., 2008.

⁵ National Security Strategy of the USA. — May 2010. — P.19 // www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

Khylko O.I. In Search of Security Model For Ukraine / Kyiv National Taras Shevchenko University.

The article examines the factors that influence the search of the optimal model for Ukrainian security, and alternative security models for Ukraine. It offers steps to ensure the security interests of Ukraine in transforming the European security system.

Keywords: security of Ukraine, the security mechanisms, European security, All-European security, EU, NATO, Russia.

Хилько Е.Л. В поисках модели безопасности для Украины / Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко.

Статья анализирует факторы, влияющие на нахождение оптимальной модели безопасности для Украины, и альтернативные модели безопасности для Украины. Предлагает шаги, направленные на обеспечение интересов безопасности Украины в процессе трансформации системы европейской безопасности.

Ключевые слова: безопасность Украины, механизмы безопасности, европейская безопасность, общеевропейская безопасность, ЕС, НАТО, Россия.

Стаття надійшла до редколегії 13.03.2010

Прийнята до друку 12.05.2010