

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 4 (115)

2010

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Редактор Алла Чернова
Інформаційно-технічна
підтримка Валерія Клименко
Макет Олександр Шапала
Техніко-комп'ютерна
підтримка Володимир Кекух

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво KB № 4122

Журнал видається з 2000р.
українською та англійською мовами

Загальний тираж 3800 примірників

Адреса редакції:
01015, м. Київ, вул. І.Мазепа, 34
2-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@razumkov.org.ua
веб-сторінка: http://www.razumkov.org.ua

При використанні матеріалів
посилання на журнал
“Національна безпека і оборона”
обов'язкове

Фотографії:
Укрінформ – обкладинка
НАТО – стор.7, 8, 37, 38

© Центр Разумкова, 2010

Проект здійснено за підтримки
Міжнародного Фонду “Відродження”
Видання журналу здійснено за сприяння
Національного Фонду підтримки демократії (США)

З М І С Т

УКРАЇНСЬКО-ІСПАНСЬКИЙ СТРАТЕГІЧНИЙ ДІАЛОГ

УКРАЇНА В КООРДИНАТАХ ГЛОБАЛЬНОЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Центр Разумкова 2

ВІДНОСИНИ У ТРИКУТНИКУ “НАТО/ЄС-РОСІЯ-УКРАЇНА”: ПОГЛЯД З ІСПАНІЇ

Франціско РUIЗ 6

УКРАЇНА В СИСТЕМІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: ВИКЛИКИ І ПЕРСПЕКТИВИ

(Виступи учасників Міжнародної конференції)

■ ВСТУПНІ ПРОМОВИ

Костянтин ЄЛІСЄЄВ 9
Валерій ЧАЛИЙ 10
Вісенте ГАРРІДО 11
Ірина СОЛОНЕНКО 12
Рафаель ОСОРІО 13

■ НОВІ ПІДХОДИ ДО ЗМІЦНЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ І БЕЗПЕКИ В ЄВРОПІ

Анатолій ЗЛЕНКО 14
Мануель АСЕРЕТЕ 15
Олександр ЛИТВИНЕНКО 17

■ ВІДНОСИНИ У ТРИКУТНИКУ РОСІЯ-УКРАЇНА-НАТО/ЄС

Олександр ЧАЛИЙ 18
Юрій ЩЕРБАК 19

■ ПОТЕНЦІАЛ ПАРТНЕРСТВА УКРАЇНА-ЄС

Жозе Мануел Пінту ТЕЙШЕЙРА 20
Євген ПЕРЕЛИГІН 21
Борис ТАРАСЮК 23
Анатолій ЩЕРБА 24

ПРОБЛЕМИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В ОЦІНКАХ ЕКСПЕРТІВ

..... 25

НОВА СТРАТЕГІЧНА КОНЦЕПЦІЯ НАТО: ПОГЛЯД З УКРАЇНИ

СУЧАСНА УКРАЇНСЬКА БЕЗПЕКА: ТРАНСАТЛАНТИЧНИЙ ПОГЛЯД

Джеймс ГРІН 30

АЛЬЯНС, З ЯКИМ МИ ПРАГНЕМО СПІВПРАЦІ:

КОНСОЛІДОВАНА ПОЗИЦІЯ НЕЗАЛЕЖНИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ 34

НАТО-2020: ГАРАНТОВАНА БЕЗПЕКА; АКТИВНА УЧАСТЬ 36

(Аналіз і рекомендації групи експертів стосовно нової стратегічної концепції НАТО)

ДОДАТОК

РОЗВИТОК СТРАТЕГІЇ АЛЬЯНСУ 39

ПЕРСПЕКТИВИ ОБОРОННОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

ОБОРОННА РЕФОРМА: ПЕВНІ УСПІХИ, НЕПЕВНІ ПЕРСПЕКТИВИ

Олексій МЕЛЬНИК 42

ПРИСКОРЕННЯ ОБОРОННОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ –

ПРОПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОМУ ГОЛОВНОКОМАНДУВАЧУ

(Виступи учасників Круглого столу)

Посол Іржи ШЕДІВІ 46
Григорій ПЕДЧЕНКО 47
Марчін КОЖІЄЛ 47
Віктор КОРЕНДОВИЧ 48
Євген ШЕЛЕСТ 50
Робертас ШАПРОНАС 52

ПРОПОЗИЦІЇ ПРЕЗИДЕНТУ-ВЕРХОВНОМУ ГОЛОВНОКОМАНДУВАЧУ ЗБРОЙНИХ СИЛ З ПРИСКОРЕННЯ ОБОРОННОЇ РЕФОРМИ

..... 54

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА І ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ГРОМАДСЬКА ДУМКА

(Загальнонаціональні соціологічні опитування) 58

УКРАЇНА В КООРДИНАТАХ ГЛОБАЛЬНОЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Географія та історія держави суттєво впливає на її внутрішню та зовнішню політику. Україна, яка географічно знаходиться в центрі Європи, великою мірою саме завдяки історичному фактору опинилася між Заходом і Росією в геополітичному вимірі. Зовнішньополітичні преференції між Сходом і Заходом різних представників політичної еліти та суспільства суттєво різняться. За відсутності у лідерів держави стратегічного бачення, волі і спроможності переконувати громадян у доцільності тих чи інших рішень, спостерігається постійне балансування офіційного Києва між двома центрами впливу з періодичними різкими змінами зовнішньополітичного вектора. Результатом такої зовнішньої політики є постійне внутрішнє протистояння політичних сил і, відповідно, їх прихильників та опонентів, а також підрив авторитету держави на міжнародній арені. На Заході Україна викликає втому від непослідовності та необов'язковості, на Сході – сприймається як ненадійний союзник, або й противник, залежно від того, наскільки дії Києва відповідають очікуванням Москви. В будь-якому разі, протягом двох десятиліть Україні не вдалося встановити рівноправних, надійних, щирих партнерських відносин на жодному з напрямів. Як наслідок, Україна ризикує опинитися в геополітичній буферній зоні.

Пошук Україною свого місця в регіональній і глобальній системах відбувається в умовах зростання напруженості в навколишньому безпековому середовищі, що характеризується появою нових і загостренням традиційних глобальних викликів, регіональним і геополітичним суперництвом, послабленням загальноєвропейських і світових механізмів забезпечення безпеки. У нинішній ситуації Україна залишається відкритою для впливу як “західного”, так і “східного” чинників, а результат “перезавантаження” їх відносин може стати визначальним для майбутнього і України, і європейського регіону. Це вимагає активізації зусиль України та її зовнішніх партнерів у просуванні спільного, взаємовигідного співробітництва з метою зміцнення європейської безпеки.

СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ

Оцінка нинішнього безпекового середовища експертами будь-якої країни, очевидно, матиме лише незначні відмінності, відповідаючи по суті цитаті зі Стратегії національної безпеки США: “Протягом двох декад після завершення холодної війни вільний обіг інформації та переміщення людей, товарів і послуг набули неймовірних темпів. Такі зв'язки зміцнили можливості індивідуумів творити як добро, так і зло, стали викликом для державоцентричних міжнародних інституцій, створених відразу після Другої світової війни політиками, які керувалися зовсім іншими викликами. Недержавні суб'єкти набули здатності драматично впливати на оточуючий їх світ. Економічний розвиток зменшив гостроту проблеми бідності і спричинив появу нових центрів впливу. Дедалі більше країн намагаються закріпитися на регіональній і глобальній аренах. Життя наших громадян – їх безпека та добробут – більш ніж будь-коли залежать від подій за межами державних кордонів”¹.

Узагальнюючи авторитетні оцінки сучасного стану міжнародної безпеки та стратегічні прогнози в цій сфері, можна зробити кілька загальних висновків².

По-перше, світ не став безпечнішим і нинішнім поколінням не пощастить жити в еру загального миру і стабільності. *По-друге*, більшість сучасних загроз мають глобальний характер і потребують спільних підходів до боротьби з ними. *По-третє*, характер загроз змінюється швидше, ніж можливості урядів і міжнародних інституцій ефективно їм протидіяти.

За короткий проміжок часу двополярний світ став однополярним, щоб відразу перейти до формування багатополарності. США залишаються світовим лідером, але дедалі очевиднішим є обмеження можливостей лідерів країни ефективно впливати на глобальні події. Боротьба нових глобальних гравців (Бразилія, Індія, Китай, Росія) за вплив здійснюється переважно мирними засобами. Поглиблення взаємозалежності є основою формування стратегії майбутнього розвитку, що наразі ґрунтується на необхідності мирного співіснування. Водночас, як показує історичний досвід минулого століття, “геополітичне суперництво та його наслідки ...були вагомою причиною численних війн, розпаду імперій та появи нових потужних гравців”³.

Домінуючий вплив на формування середовища безпеки мають процеси глобалізації, що стають дедалі

¹ US National Security Strategy. – May 2010, p.7; www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

² Джерелами таких оцінок є, наприклад: *Щорічник СІПРІ 2009: озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*. – Київ, 2010; *Global Trends 2025: A Transformed World*. – Washington DC: Office of the Director of National Intelligence, National Intelligence Council, 2008, www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html; *Global Strategic Trends – Out to 2040*. – Development, Concept and Doctrine Centre, UK Defence Academy, 2010, www.mod.uk/defenceInternet/microsite/dcdc; *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*. – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm

³ *Global Trends 2025: A Transformed World*. – Washington DC: Office of the Director of National Intelligence, National Intelligence Council, p.5



інтенсивнішими. Їх наслідком є різке зростання обсягів транскордонних потоків товарів, послуг, людських ресурсів, технологій і традицій, але й також – злочинності і зброї. Поглиблення взаємозалежності об'єднує світ, але не обов'язково робить його безпечнішим. Глобалізація, як відомо, призводить до зміцнення одних і маргіналізації інших, а посилення взаємних економічних інтересів країн не дає повної гарантії вирішення проблем недовіри і протистояння⁴. Невідомо, наскільки стабільним і тривалим є певний баланс сил та інтересів, що встановився між ключовими гравцями сьогодні. Адже, крім стратегічних тенденцій соціального, політичного, економічного, технологічного розвитку, є ще й стратегічні потрясіння або шоки, що кардинально змінюють перебіг історії⁵.

Протягом останнього десятиріччя спостерігається стійка тенденція до зниження кількості міждержавних конфліктів. Імовірність виникнення широкомасштабних воєнних конфліктів, особливо в євроатлантичному регіоні, оцінюється як низька. Однак, загальний рівень збройного насильства за участі як державних, так і недержавних суб'єктів залишається досить високим у різних регіонах світу. Навіть у Європі зберігаються зони "заморожених" конфліктів та зони міждержавного, етнічного, релігійного протистояння, що потребують постійної уваги національних урядів і міжнародної спільноти. В сучасному глобалізованому світі значно зростає імовірність поширення наслідків окремих подій далеко за межі регіону. Саме тому міжнародна спільнота змушена втручатися у справи, які ще в недалекому минулому були виключно відповідальністю національних урядів.

Попри масштаби та темпи змін і численні декларації стосовно необхідності модернізації, більшість міжнародних інституцій, заснованих багато десятиліть тому, не зазнали з того часу суттєвих змін. Вони продовжують вирішувати міжнародні проблеми відповідно до існуючих правових механізмів та інструментів. Світові лідери та держави, що претендують на роль глобальних і регіональних ключових гравців, нерідко намагаються використовувати міжнародні організації для досягнення власних інтересів – навіть, якщо такі цілі шкодять статутним засадам організації. Хоча більшість визначальних тенденцій ХХІ ст. мають вплив на всі країни та народи, але досить часто спільні інтереси націй і народів ігноруються через недовіру та безперспективну конкуренцію⁶. Боротьба за лідерство в минулому призвела до руйнування існуючої на той час системи та, як наслідок – до двох світових війн. Наразі невідомо, чи стане результатом зміни застарілого світопорядку оновлення існуючих міжнародних інституцій, поява нових об'єднань, розподіл тягаря відповідальності між "старими" та новими супердержавами. Однак, є надія, що світовим лідерам вистачить мудрості та політичної волі, щоб загострення геополітичного суперництва та економічної кризи на початку ХХІ ст. вирішити в інший спосіб, ніж це було на початку та в 30-40-х роках століття минулого.

Головними факторами, що загрожують глобальній безпеці сьогодні та, очевидно, формуватимуть безпечове середовище в найближчій перспективі, є:

- загроза розповсюдження ядерної та інших видів зброї масового ураження;
- амбіції міжнародних терористичних груп;
- збереження руйнівного регіонального, національного, етнічного та релігійного протистояння;
- боротьба за паливні та інші стратегічні ресурси;
- демографічні зміни, що можуть загострити глобальні проблеми бідності, голоду, нелегальної міграції і пандемічних хвороб;
- накопичення наслідків погіршення стану довкілля, в т.ч. зміни клімату⁷.

Наведений перелік може бути доповнений, порядок пріоритетності загроз також різниться для кожної окремої країни. Проте незмінними залишаються їх глобальний характер і необхідність глобальних підходів до боротьби з ними.

ЄВРОПЕЙСЬКІ ТЕНДЕНЦІЇ

Дезінтеграційні та реінтеграційні процеси, що відбуваються на європейському континенті протягом останнього двадцятиріччя, загострили старі та породили нові загрози та виклики, спричинили нестабільність і появу зон активних, "заморожених" і потенційних конфліктів, зокрема навколо України та на її території.

Дисбаланс сил, спричинений розпадом соціалістичного блоку, поява і становлення нових незалежних держав, болісне відчуття Росією втрати колишніх сателітів досі зумовлюють ризики перетворення протиріч на воєнний конфлікт.

Роззброєння в рамках Договору про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСЕ), відмова України, Білорусі та Казахстану від ядерної зброї, процеси врегулювання кризових явищ і відбудови країн Східної Європи та Балкан знизили гостроту цієї загрози в Європі.

Але дедалі більш активні претензії Росії на регіональне лідерство та привілейовані сфери впливу, розбіжності позицій європейських країн у відносинах з Росією і США, прояви національного егоїзму та намагання окремих європейських держав відновити "історичну справедливість" за рахунок сусідів, навпаки, загострюють розбіжності та зумовлюють мінливість розстановки політичних, економічних і військових сил у Центральній і Східній Європі (ЦСЕ).

Оборонний потенціал держав ЦСЕ в поєднанні з можливостями та механізмами ЄС, НАТО, ОБСЄ залишається важливим засобом забезпечення національної безпеки і внеску у глобальну та регіональну безпеку, зазнаючи водночас істотних змін у структурі сил, формах і способах їх застосування.

⁴ NATO 2020: *Assured Security; Dynamic Engagement*. – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, p.15.

⁵ Докладно див.: *Global Strategic Trends – Out to 2040*. – Development, Concept and Doctrine Centre, UK Defence Academy, 2010, p.7.

⁶ "Останнім часом розчарування Америки в міжнародних інституціях іноді спонукало нас до взаємодії з системою ООН лише "за необхідності". – US National Security Strategy, May 2010, p.13.

⁷ NATO 2020: *Assured Security; Dynamic Engagement*. – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, p.15.

За цих умов східноєвропейські країни вбачали свій порятунк у безальтернативній інтеграції до НАТО та мірою готовності реалізували свій вибір. Попри мирний і демократичний характер цього процесу, Росія вважає розширення Альянсу загрозою сферам власного впливу, а Україна, Грузія, Молдова розглядаються нею як останній рубіж рішучої битви за національні інтереси на європейському напрямі.

Водночас, “прикордонні” або периферійні держави, що не є членами систем колективної безпеки, не володіють надійними засобами стримування чи зовнішніми гарантіями безпеки, відчують реальні загрози – як воєнного, так і невоєнного характеру. З іншого боку, відсутність єдиної принципової позиції євроатлантичної спільноти та ефективних відповідей на нові і трансформовані старі загрози регіональній безпеці посилюють відчуття вакууму безпеки і країнами ЦСЄ. Це так само стосується як воєнних, так і невоєнних аспектів, зокрема зумовлених:

- невизначеністю через припинення Росією участі у ДЗЗСЄ;
- спорами з Росією навколо питань ядерного роззброєння і ПРО;
- нездатністю європейських інститутів безпеки ефективно розв’язати проблеми в зонах “заморожених” конфліктів і запобігти появі нових;
- ознаками намагання ЄС, НАТО, США та окремих країн ЦСЄ відновити двостороннє співробітництво з Росією, нехтуючи перспективами безпеки.

Росія, НАТО та ЄС залишаються ключовими гравцями в регіоні. При цьому, слід мати на увазі не лише географічне розташування цих суб’єктів по різні боки України, але й різні варіації їх позиціонування, залежно від обставин. НАТО та ЄС залишаються основою стабільності та безпеки в євроатлантичному регіоні. Росія, з огляду на її розміри та позиції, також відіграє важливу роль у формуванні євроатлантичного середовища безпеки.

Позитивним є те, що Росія підтримує зусилля Заходу, які стосуються контролю над стратегічними ядерними озброєннями, боротьби з тероризмом, піратством. Водночас, як зазначається у пропозиціях до нової Стратегічної концепції НАТО, “досвід свідчить, що лідери Росії та НАТО не завжди мають однакову точку зору на однакові речі. Керівництво в Москві висловлює занепокоєння стосовно минулого та майбутнього розширення Альянсу, а представники Альянсу – стосовно можливих політичних та економічних погроз з боку Росії”⁸.

Україна посідає одну з ключових позицій, навколо якої можна очікувати радше конфлікту, ніж спільності поглядів між Москвою та Брюсселем і Вашингтоном у тій складній “комбінації спільних інтересів і напружених почуттів”, що характеризують відносини між Росією та іншими провідними гравцями у сфері європейської безпеки.

ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Як зазначалося вище, пошук Україною свого місця в регіональній і глобальній системах відбувається в умовах зростання напруженості в навколишньому безпековому середовищі.

Водночас, головні виклики для національної безпеки України мають переважно внутрішній характер. Процеси становлення незалежної держави, розбудови

ринкових відносин і формування громадянського суспільства ще не досягли стадії поступального, стабільного розвитку. Того факту, що прихід до влади представника Партії регіонів В.Януковича відбувся в демократичний спосіб, замало для висновку про прогрес країни на шляху демократичного розвитку.

До головних внутрішніх деструктивних чинників належать:

- *низька ефективність громадського та корумпованого державного апарату* у формуванні, затвердженні та реалізації політичних рішень, що зумовлює неспроможність прогнозувати та адекватно реагувати на сучасні виклики;
- *розширення суспільства* за регіональними, політичними, майновими, релігійними, мовними ознаками, що заважає пошуку спільних інтересів, солідаризації і консолідації суспільства;
- *слабкість демократичних інститутів*, що посилює дисбаланс політичної системи, позбавляє її стимулів ефективної діяльності, ускладнює запровадження та дотримання правил демократичної взаємодії держави та суспільства;
- *гостра міжпартійна конфронтація*, нездатність до компромісу і слабкі традиції парламентаризму, наслідками чого стали політизація та неефективність державної політики (в т.ч. у сфері національної безпеки).

Неузгодженість реформ у різних структурах сектору безпеки призвела до *розбалансованості системи національної безпеки*, послаблення можливостей реагування на кризові явища, зростання протиріч між змістом і темпами реформування Збройних Сил та інших структур сектору безпеки.

Україна, обравши шлях інтеграції в НАТО, але не реалізувавши своєчасно наданий шанс, опинилася на півшляху до кінцевої мети, залишаючись при цьому в зоні особливих інтересів і постійного впливу Росії. Не маючи достатніх засобів протистояти цьому впливу, Україна гостро відчуває дефіцит безпеки.

Для України альтернативи забезпечення безпеки виглядають наступним чином:

- забезпечення суверенітету, незалежності та територіальної цілісності власними силами (позаблоковий/нейтральний статус);
- альянс з Росією в рамках будь-якого з її реінтеграційних проєктів (зокрема, ОДКБ, ЄврАзЕС, Митний союз, Союз слов’янських держав);
- інтеграція в ЄС, відновлення і прискорення інтеграції в євроатлантичну систему колективної безпеки НАТО.

Перший варіант є консервацією нинішнього стану з усіма його проблемами. Другий і третій – означають вибір цивілізаційного вектора розвитку, відповідно – “назад до Радянського Союзу” або “вперед до Європи”.

З обранням В.Януковича Президентом України та формуванням у Парламенті коаліції політичних сил під проводом Партії регіонів розвиток ситуації в Україні набув нових ознак і більшої визначеності. Президент уже зробив кілька знакових заяв стосовно пріоритетів зовнішньої і безпекової політики, що зводяться до: (1) поглиблення інтеграції з Росією; (2) набуття країною позаблокового статусу; (3) відмови від повноцінної інтеграції в НАТО.

Слід висловити наступні застереження стосовно потенційних загроз від реалізації ідеї позаблоковості/нейтралітету для України:

⁸ NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, p.15.

- як чи не найголовніший “аргумент” на користь позаблокового статусу наводиться бажання закріпити фактичне позаблокове становище України, в чому проявляється недалекоглядність політики, спрямованої не в майбутнє, а в минуле. На початку 1990-х років Україна вдало скористалася позаблоковістю для запобігання поверненню під “воєнно-політичний дах” Росії. Сьогодні ж цей засіб може бути використаний Росією та анти-західними політичними силами України з метою унеможливлення її євроатлантичної інтеграції;
- забезпечення нейтралітету вимагає значних ресурсів. Так, нейтральний Туркменістан з населенням у 10 разів меншим за Україну (близько 4,9 млн. осіб) має лише вдвічі меншу призовну армію (100 тис.) і витрачає на оборону 3,4% ВВП;
- нейтралітет держави нічого не вартий без зовнішніх гарантій з боку провідних зацікавлених суб’єктів, якими у випадку України є ЄС, НАТО, США, Росія. Але надання таких гарантій, тим більше – запровадження механізмів їх дотримання, штовхає цих суб’єктів до відновлення протистояння між ними, чого на фоні нинішнього “перезавантаження” відносин вони допустити не можуть.

Таким чином, заклики до позаблокового або нейтрального статусу через їх нереалістичність, хибність і неефективність є радше не альтернативним вибором, а засобом унеможливити курс України на євроатлантичну інтеграцію і забезпечити сповзання (виштовхування) її до буферної зони між Заходом і Сходом, що створює сприятливі умови для поступового “мирного” поглинання України Росією – тобто реалізації згаданого вище другого варіанта.

До заслуг нової влади, поза сумнівом, можна віднести швидке налагодження виконавчої вертикалі. Водночас, її перші 100 днів стали серйозним тестом для молоді української демократії. Методи роботи нової влади мають певні ознаки тяжіння до російської моделі “контрольованої демократії”. За умов дезорієнтації, роз’єднаності та розгубленості опозиції, немає впевненості у здатності традиційних демократичних “запобіжників” – конструктивної парламентської опозиції, громадянського суспільства, незалежних ЗМІ – надійно протистояти деструктивним діям влади. Як відомо, демократія не гарантує стабільності, особливо на ранніх стадіях розвитку. Але прагнення влади швидко досягти стабільності у країні авторитарними методами несе загрозу ще більшій дестабілізації у перспективі.

Намагання та окремі результати пакетного вирішення складних політичних та економічних питань налагодження взаємовідносин з Росією свідчать про орієнтацію влади на задоволення насамперед інтересів олігархічних груп, збереження власної влади і згоду на домінування Кремля у визначенні пріоритетів української політики.

Прийняття швидких зовнішньополітичних рішень у закритому режимі, без дотримання встановлених процедур, ігноруючи думку опозиційних політичних сил і значної частини суспільства, свідчить про нездатність опиратися широкомасштабному тиску Кремля та може мати негативні наслідки, незалежно від мотивації таких рішень.

Розглядаючи ситуацію України в євроатлантичному контексті, доречно навести її зовнішню експертну

оцінку. Зокрема, виразно і стисло описав нинішню ситуацію нової влади один з відомих західних аналітиків: “Наївність Януковича та його партнерів полягає в тому, що вони забувають, що незалежність України є для Росії історичною помилкою. Поки Росія відчуватиме, що карти в її руках – а саме це вона зараз і відчуває – вона не послабить тиск доки не відчує, що досягла успіху в обмеженні української незалежності до суто декоративного стану. Москва домагається повного контролю над енергетичним сектором України та права остаточного рішення стосовно того, кому і чи взагалі розробляти нові енергетичні ресурси. Вона домагається інтеграції українських оборонних і розвідувальних структур у російські. Вона також домагається необмеженої та безперешкодної діяльності російського капіталу в Україні. Щойно все це реалізується, про яку незалежність ітиме мова?”⁹...

ВИСНОВКИ

Україна перебуває в дуже складному та динамічному безпековому оточенні. Попри традиційно миролюбну зовнішню політику, керівництву держави не вдалося встановити рівноправні, надійні, щирі партнерські відносини на жодному з ключових напрямів. Наслідком багатовекторності зовнішньої політики з періодичними відхиленнями в координатах Схід-Захід стало, фактично, сповзання в геополітичну буферну зону. Різка зміна зовнішньополітичного вектора в напрямі Росії таїть у собі нові ризики – потрапляння у сферу виключних інтересів одного з провідних гравців і втрати права на формування та імплементацію незалежної внутрішньої і зовнішньої політики.

Перетворенню України на, фактично, буферну зону, розміну карту у великій геополітичній грі сприяли не лише відсутність у державного керівництва стратегічного бачення, волі і спроможності консолідувати суспільство, але й не завжди конструктивна поступливість Заходу у відносинах з Росією. Ця гра може завершитися поступовим поглинанням України Росією, зростанням в Україні конфліктного потенціалу, який загрожуватиме перетворитися на справжній конфлікт і появу нових роздільних ліній в Європі.

Водночас, наразі Україна залишається відкритою як для “західного”, так і для “східного” зовнішніх впливів. Але результат “перезавантаження” відносин між Росією та США/ЄС/НАТО може стати визначальним чинником для майбутнього як України, так і європейського регіону.

Не піддаючи найменшому сумніву факт того, що Україна – незалежна держава й питання формування внутрішньої і зовнішньої політики є суверенним правом демократично обраного керівництва країни, доцільно зазначити, що західним партнерам України слід сформувати більш активну позицію у відносинах з новою українською владою. Особливо це стосується тих внутрішньо-та зовнішньополітичних рішень, які можуть або суперечити міжнародним зобов’язанням, або мати негативні наслідки не лише всередині країни, – а тому повинні бути предметом консультацій з партнерами. В таких консультаціях повинна бути зацікавлена насамперед сама українська влада, оскільки цей механізм дає певні гарантії уникнення хибних рішень, можливості розподілу відповідальності і сприятиме розбудові партнерських відносин. ■

⁹ Sherr J. Yanukovich has miscalculated. – Kyiv Post, May 30, 2010, www.kyivpost.com/news/opinion/op_ed/detail/68071

ВІДНОСИНИ У ТРИКУТНИКУ “НАТО/ЄС-РОСІЯ-УКРАЇНА”: ПОГЛЯД З ІСПАНІЇ



Франціско РУІЗ,
аналітик-дослідник
Іспанського інституту стратегічних досліджень

Доречно розглянути три аспекти трикутника безпеки “НАТО/ЄС-Росія-Україна”: *по-перше*, міжнародні взаємини із “західного” боку, оскільки НАТО та ЄС є дуже різними організаціями, а стратегічні відносини між ними – дуже складними; *по-друге*, відносини між Заходом і Росією; *по-третє*, можливості інтеграції України в цей трикутник, враховуючи її національні інтереси та поточні геополітичні тенденції.

НАТО/ЄС як сторона трикутника

Своєрідний парадокс – вивчати складнощі координації і навіть тертя, характерні для останніх 10 років відносин між двома організаціями, що мають 21 спільного учасника. Певним чином НАТО та ЄС нагадують двох незручно з’єднаних сіамських близнюків: вони мають багато спільних органів, але їх окремі голови не скоординовані.

НАТО на чолі зі США десятиліттями був наріжним каменем євроатлантичної безпеки. Коли холодна війна закінчилась і головного противника не стало, Альянс зберіг ключову роль у створенні нового безпекового порядку, насамперед – через брак дієздатної альтернативи. Як наслідок, Стратегічна концепція 1991р. додала нові обов’язки (співробітництво та політичний діалог) до його головного завдання – колективної оборони.

1999р. був дуже важливим для розбудови архітектури євроатлантичної безпеки: НАТО провів військову кампанію в Югославії через кризу в Косово, яка засвідчила розрив у спроможностях між США та європейськими союзниками, а у Вашингтоні була схвалена нова Стратегічна концепція, в якій НАТО висловив бажання співпрацювати з майже не діючим Західноєвропейським Союзом (ЗЄС).

Роком раніше в Європі було зроблено крок уперед – укладено двосторонні угоди між Францією та Великою Британією у Сен-Мало (“Союз повинен мати можливість самостійних дій, що спирається на потужні військові сили, засоби прийняття

рішень про їх використання та готовність реагувати на міжнародні кризи”), які дали початок Європейській політиці безпеки і оборони (ЄПБО).

Отже, потрібно було вирішити, як дві організації можуть ефективно співпрацювати. Так звані угоди “Берлін +” фактично набули чинності у 2003р., заклали процедуру доступу ЄС до деяких спроможностей НАТО на випадок, коли Альянс у цілому приймає рішення не втручатись у безпекову кризу.

Події швидко випередили й ці формальні угоди, оскільки ЄС лише у двох операціях ЄПБО (“Конкордія” в Македонії та “Алтея” в Боснії) скористався засобами планування та реалізації НАТО. Головна причина полягає в тому, що Кіпр, який є членом ЄС з 2004р., не є учасником програми “Партнерство заради миру”, що заважало йому брати участь у будь-якій операції “Берлін +” – ситуація, неприйнятна для інших країн-членів ЄС.

У 2010р. відбудуться дві важливі події: затвердження нової Стратегічної концепції НАТО та запровадження засобів нової Європейської політики безпеки і оборони (ЄПБО), передбачених Лісабонським договором. Яким могло б бути майбутнє відносин НАТО-ЄС за цих обставин? Зважаючи на нинішню ситуацію та екстраполюючи її на майбутнє, маємо три можливі сценарії:

- США нічого не бажають робити з європейською безпекою, і ЄС самостійно розробляє ЄПБО, включно із спільною обороною, передбаченою Лісабонським договором. Такий сценарій не виглядає ні вірогідним (оскільки він

передбачає максимальну згоду між країнами-учасницями ЄС), ні бажаним, оскільки підтримання і зміцнення трансатлантичного зв'язку є ключем до регіональної безпеки;

- США заохочують розробку ЄПБО, а ЄС її реалізує, але без запровадження спільної оборони. Це дозволило б замінити НАТО двосторонньою угодою США-ЄС. Такий сценарій був би не лише можливим, але й бажаним, проте він залишається малоімовірним через політичні амбіції;
- США зберігають обмежену зацікавленість у НАТО лише як у додатковому інструменті свого поясу безпеки, і нова Стратегічна концепція визнає важливість зміцненої після Лісабону ЄПБО. Це видається головною тенденцією і може призвести до більш збалансованої та ефективної співпраці між НАТО та ЄС, покращивши нинішню ситуацію.

Відносини Заходу з Росією

Розглядаючи складні відносини між Заходом і Росією, окремі автори підкреслюють, що російські лідери *сьогодні* прагнуть не інтеграції, а повернення до особливої російської величі. Такий аналіз є хибним, оскільки Росія завжди була надто великою і складною, щоб інтегруватися до європейських інститутів на правах одного з учасників. Це пробували зробити за президентства Б.Єльцина, але зараз таку можливість практично повністю відкидають і Росія, і Захід.

За першого президентства В.Путіна Росія прагнула співпрацювати з Заходом, закладаючи підвалини внутрішнього відродження. Подальший розвиток міжнародних відносин вивів Росію на новий етап, де вона позиціює себе як незалежну наддержаву з глобальними інтересами і діє з позиції сили в зовнішніх відносинах. Цей новий етап шкодить європейській безпеці в цілому та власне інтересам Росії і заважає її майже симбіотичній співпраці з ЄС.

ЄС-Росія: “Угода про партнерство та співробітництво” і “Спільні простори”

У 1990-х роках ЄС намагався застосовувати до Росії ті самі стратегічні настанови, що й до інших центральноєвропейських країн: заохочення змін у її системі та переходу до ринкової економіки засобами зовнішнього економічного та політичного тиску. Для цього він розробив Угоду про партнерство та співробітництво (УПС), яка набула чинності в 1997р. і яку не можна вважати дійсно стратегічною угодою між ЄС і Росією.

На саміті ЄС-Росія у Санкт-Петербурзі у травні 2003р. було домовлено підтримати двосторонні відносини, створивши чотири “спільних простори” на основі спільних цінностей та інтересів, один з яких – у сфері зовнішньої безпеки. За два роки, на Московському саміті у травні 2005р., було узгоджено розробку інструментів практичного запровадження спільних просторів, т.зв. “дорожні карти”, що встановлюють конкретні цілі та визначають дії, потрібні для їх досягнення.

Зближення та віддалення ЄС і Росії на пострадянському просторі

Є дві головні перешкоди поглибленню стратегічних відносин ЄС і Росії: брак внутрішньої єдності в ЄС і дії третьої сторони – Сполучених Штатів, які



власне безпосередньо не причетні до проблем, що намагаються розв'язати, але прагнуть збільшити свій вплив у Євразії.

Велике розширення ЄС у 2004р. спричинило різного роду проблеми з РФ, включно з історичними образами, сприйняттям Росії як реальної загрози територіальній цілісності та суверенітету і навіть наявністю значних російських діаспор у цих країнах. Наслідки дуже серйозні. Так, польське вето на початку переговорів про поновлення УПС у 2006р. на два роки заморозило переговори.

Отже, ЄС має насамперед запровадити внутрішню дисципліну, щоб мати спільну позицію та зовнішню силу для її практичної реалізації і захисту власних інтересів – які не завжди збігаються з американськими. Цілком зрозуміло, що нові партнери мають свої застереження щодо Росії, але історія – не привід використовувати права, пов'язані з членством у ЄС, як засіб помсти, особливо враховуючи, що *acquis communautaire* ґрунтується на примиренні колишніх ворогів, таких, як Франція та Німеччина.

НАТО-Росія

У нещодавно оприлюдненому документі “НАТО-2020: гарантована безпека; активна участь”, що містить рекомендації групи експертів стосовно нової Стратегічної концепції, зазначається: “*НАТО повинен здійснювати політику залучення Росії, гарантуючи водночас усім членам Альянсу захист їх безпеки та інтересів... Росія подає суперечливі сигнали щодо своєї відкритості для подальшої співпраці з НАТО, а її пропозиції альтернативної системи безпеки у Європі видаються частково спрямованими на обмеження діяльності НАТО*”.

А яким є сприйняття НАТО з боку Росії? Згідно з новою Стратегією національної безпеки Росії до 2020р., оприлюдненою 13 травня 2009р., на НАТО покладається відповідальність за нинішню нестабільність архітектури безпеки у євразійському регіоні, а тому подальше розширення Альянсу в напрямку російських кордонів (читай, прийняття України та/або Грузії) вважається неприйнятним.

Отже, суть у тому, що які б формальні механізми співпраці не запроваджувалися (Рада НАТО-Росія) – це не допоможе покращити відносини, оскільки кожна сторона розглядає іншу у старій парадигмі холодної війни.



Яким є місце України в євроатлантичній безпеці?

Європейська політика сусідства (ЄПС) була розроблена в контексті великого розширення ЄС 2004р. з метою не допустити появи ліній поділу між ЄС та його новими сусідами і зміцнити стабільність, безпеку та загальний добробут. Отже, вона вирішує також стратегічні завдання, встановлені Європейською стратегією безпеки, але у двосторонньому порядку – що робить її непридатною для вирішення проблем безпеки в євроатлантичній зоні.

Тому у 2009р. ЄС започаткував нову ініціативу – “Східне партнерство” – для розвитку та доповнення двосторонніх відносин і подальшого зміцнення стабільності та взаємної довіри. У сфері Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗППБ) зазначено, що нинішні конфлікти заважають заходам співробітництва, та підкреслена потреба їх якнайшвидшого вирішення на основі принципів і правил міжнародного права, рішень і документів, прийнятих у цьому новому форматі.

Проекти співробітництва розглядаються в чотирьох тематичних платформах, лише одна з яких – енергетична безпека – пов’язана з ЄПБО. Цей підхід є дещо обмеженим, оскільки можна було б передбачити більш широкую платформу безпеки, яка (включно з питаннями енергетики) також передбачала б координацію ЄПБО з цими країнами у сферах спільного інтересу та їх потенційного внеску.

Більше того, видається нелогічним, що “тематичні платформи” Східного партнерства не збігаються із спільними програмами співпраці ЄС-Росія, або що програми співробітництва в рамках “спільного сусідства” не скоординовані в рамках стратегічного партнерства між двома сторонами – що допомогло б зменшити недовіру та усунути непорозуміння.

Звичайно, Україна є ключовою державою для всього східного сусідства, з 46 мільйонами з 76 мільйонів населення регіону та більш ніж половиною його ВВП. Якщо розглянути можливість інтеграції України в регіональну архітектуру безпеки, то можна визначити три головні варіанти, що обговорюються українськими політиками та експертами:

- набуття Україною позаблокового чи навіть нейтрального статусу;
- вступ до НАТО;
- вступ до Організації договору про колективну безпеку (ОДКБ).

Про перший варіант слід забути, оскільки нейтральний статус важко забезпечити (зокрема, через російську військову присутність у Севастополі) і він не дасть гарантії від загроз національній безпеці, зокрема, територіальній цілісності, через геополітичне становище України.

Заявка на членство в НАТО була політичною грою лідерів Помаранчевої революції, але вона не лише виявилася нереалістичною, але й докорінно суперечить інтересам України – через наслідки для її відносин з Росією. Після Бухарестського саміту у квітні 2008р. ці двері можна вважати зачиненими, тому Україні слід прагнути більш збалансованих відносин як із Заходом, так і з Росією.

Вступ до ОДКБ для України відкритий, як 18 травня 2010р. заявив у Києві Президент РФ: “Україна сама прийматиме такі рішення: якщо Україна забажає приєднатися до ОДКБ – ласкаво просимо. Якщо Україна має застереження з цього питання, ми поважатимемо це”. Але якщо Україна звернеться з проханням про членство в ОДКБ, це поляризує суспільство, як це сталося з намірами вступу до НАТО, тому це також зашкодить її національним інтересам.

То чи є вихід? Відповідь – так. У минулому, щоб убезпечитися від зовнішньої агресії, країна мала бути членом колективного оборонного союзу, якщо вона сама мала недостатні військові засоби. Але зараз Україна має іншу можливість: оголосити себе “позаблоковою” країною (відмовившись від будь-яких планів вступу до НАТО чи ОДКБ) та далі домагатися членства в ЄС, яке може розглядатись як парасолька безпеки згідно з положенням про спільну оборону Лісабонського договору.

У цьому сенсі “Східне партнерство” має стати реальним шляхом до членства, і зусилля України слід зосередити на досягненні прогресу у критеріях вступу; ці зусилля на перших етапах могли б охоплювати участь у таких ініціативах, як бойові групи, (і навіть належність до однієї з них – так, як Норвегія, не будучи членом ЄС, брала участь у Північній бойовій групі), або запровадження стандартів Європейського оборонного агентства для забезпечення майбутньої взаємосумісності.

Висновки

Отже, здається, що найкращим варіантом для України була б інтеграція у євроатлантичну безпеку архітектуру через членство в ЄС, не нехтуючи певною практичною співпрацею з НАТО та ОДКБ. Навіть якщо вважати це політичною фантастикою, то бажаним кінцевим станом було б наступне:

- єдиний та дієздатний ЄС, що цілковито розробляє ЄПБО;
- всебічна двостороння безпекова угода між США та ЄС;
- справжнє стратегічне партнерство ЄС-Росія, ґрунтоване на чотирьох “спільних просторах” та “дорожніх картах”;
- угода “Тельсінкі-2”, що створить єдиний простір безпеки від Ванкувера до Владивостока внаслідок “процесу Корфу” ОБСЄ.

Від ОБСЄ Україна та інші європейські країни, що не належать до нинішніх структур, отримують достатні гарантії безпеки та фактично будуть повністю інтегровані в систему, набувши членства в ЄС. ■

УКРАЇНА В СИСТЕМІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: ВИКЛИКИ І ПЕРСПЕКТИВИ*

ВСТУПНІ ПРОМОВИ

УСПІШНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ НЕ БУВАЄ БЕЗ УСПІШНОЇ ВНУТРІШНЬОЇ



Костянтин ЄЛІСЄВ,
заступник Міністра
закордонних справ України

Потреба в нових ідеях особливо відчутна зараз, коли у світі навколо нас відбувається дедалі більш динамічні зміни. Можливо, не всі в Україні це усвідомили, але на наших очах формується нова Європа й новий світ. Недарма проводяться паралелі між часами нинішніми та часами двадцятирічної давнини. Тоді завершував своє існування біполярний світ, сьогодні – монополярний. Америка та Європейський Союз проходять через період непростих пертурбацій.

На доповнення, а іноді й на протидію США та ЄС на міжнародній арені з'являються нові глобальні гравці. Як наслідок, виникає нова, більш складна мережа міжнародних відносин, зав'язана не на одну й не на дві, а на десятки столиць світу.

Нове “дипломатичне павутиння” дедалі швидше покриває світ. Саме в цьому контексті слід бачити й ті зміни, які відбуваються в зовнішній політиці України. **Вона змінюється не тому, що змінюється влада в державі. Вона змінюється тому, що змінюються міжнародні відносини в цілому.**

Чи випадково, що НАТО і США одночасно виступили з новими безпековими стратегіями, які багато в чому переглядають попередні політичні підходи? Не мені вам казати, що таких випадковостей в житті не буває.

Рівно тиждень тому Х.Клінтон, виступаючи у *Brookings Institute* і представляючи нову Стратегію національної безпеки заявила, що сучасне міжнародне життя формується під впливом двох визначальних істин. *Перша* – жодна країна світу не здатна впоратися із сучасними викликами самотужки; *друга* – аби бути лідером і реагувати на спільні виклики, треба вміти будувати коаліції, попри наявні перешкоди.

“Будувати коаліції попри наявні перешкоди” – в цьому сутність політики “перезавантаження”, яка поширюється зараз не лише на російсько-американські відносини, але й на всю систему міжнародних відносин.

Те, що відбувається в українській зовнішній політиці – це також свого роду “перезавантаження”, викликане як суб'єктивними, так і об'єктивними причинами. Головна об'єктивна причина – це зміни, які відбуваються навколо нас.

Чи змінилося НАТО? Змінилось – і кардинально. Нині це вже не військовий блок чи союз. Це – безпекова організація з принципово новим світобаченням, новою постановкою завдань, новими проблемами та новими партнерами, в т.ч. Росією.

Чи змінилася Росія? Змінилась – і кардинально. Вона стала сильнішою, більш консолідованою і впевненою в собі. Вона має свою зовнішньополітичну харизму, на яку не можна не зважати – цього не дозволяють собі ні США, ні НАТО, ні ЄС. Останній приклад – ідея про створення політико-безпекового комітету Росія-ЄС на рівні Лавров-Ештон.

Чи змінився ЄС? Змінився – і кардинально. Можна по-різному оцінювати ці зміни. ЄС був і залишається найуспішнішим і найпотужнішим політичним проектом усіх часів і народів. Проте остання криза показує, що цей проект все ще є “*a work in progress*”. І залежатиме цей *progress* багато в чому від того, чи знайде ЄС справді ефективну політику стосовно України, Росії та інших країн пострадянського простору. На жаль, поки що ця політика не знайдена.

Чи змінилися США, порівняно з 2000 роком? Так, сьогодні це – держава з принципово новою зовнішньою політикою. Теракти 11 вересня, війни в Іраку та Афганістані, злети та падіння бушівської політики просування демократії сформували нові американські підходи на міжнародній арені.

А що ж Україна? Чи могла вона собі дозволити не змінитися? Чи могла вона існувати за законами міжнародних відносин десятирічної і навіть п'ятирічної давнини? Ні, не могла. Звичайно, головне питання в тому, як мінятися. Минулого разу, коли в 1990-х роках формувалася нова Європа на чолі з ЄС і НАТО, Україна відверто запізнилася на цей поїзд. Стояти на колії, повторювати гасла вчорашнього дня і чекати, коли він повернеться, – це не для нас.

Нам потрібно робити висновки з учорашніх поразок і не повторювати помилок. **Головний висновок останніх років такий: успішної зовнішньої політики не буває без успішної внутрішньої.** Скординованої зовнішньої політики не буває без скординованої внутрішньої.

* Міжнародна конференція в рамках Українсько-Іспанського стратегічного діалогу відбулася 8 червня 2010р. Конференція проводилася в чотири етапи: I – вступні промови організаторів і партнерів; II-IV – тематичні панелі.

Тексти доповідей підготовлені за стенограмою дискусії, наводяться у скороченому вигляді, в порядку виступів учасників під час роботи конференції.

Після тривалого часу розбрату та паралічу у внутрішній політиці з'явилися принципово нові речі – скоординованість, осмисленість, жорсткий прагматизм. Нарешті вперше за багато років ми почали робити дві важливі речі: намагаємося виконувати обіцяне та не обіцяємо те, чого апріорі не здатні виконати.

Ми повинні говорити однією мовою і в Брюсселі, і в Москві, і у Вашингтоні. Час, коли ми прагнули всім подобатися, – минув.

Можна погоджуватися чи не погоджуватися з новим курсом України, але цей курс, нарешті чітко сформульований і не менш чітко та послідовно реалізовується. Тому є всі підстави сподіватися, що в нашій внутрішній і зовнішній політиці з'явиться ще одна принципово нова річ – успіх.

Не секрет, що в усіх на устах сьогодні одне слово – позаблоковість. Хтось сумує, хтось радіє, хтось погоджується, хтось (заднім числом) пручається. Я сам багато розмірковував на цю тему. Мені здається, що наша позаблоковість – з числа тих політичних рішень, які не нав'язувалися і штучно не формулювалися, а природно проросли на українському ґрунті. І це, якщо вдуматися, логічна річ. Тут не треба буде проводити інформаційно-роз'яснювальних кампаній. Все чітко і зрозуміло: не спромігшись вступити до НАТО, Україна обрала інший шлях.

Чия тут більше провина – України, НАТО чи історичної долі, яка розмістила український етнос на зламі культур та цивілізацій? А можливо, це не провина долі, а її подарунок, який зробив Україну втіленням як західного, так і східного “історичного імпульсу”?

Останніми роками ми часто повторювали, що серединного шляху немає. Або Україна вступить до НАТО, або її “з'їсть” Росія. Не треба великого розуму, аби повторювати такі “страшилки”. **Розум потрібний, аби вести політичну гру з тими картами, які дісталися тобі на руки.** Наші карти – не найгірші. І проголошення *де-факто* позаблоковості нашу гру не скасовує. Навпаки, наші партнери очікують побачити наш власний хід у великій грі під назвою “нова архітектура європейської безпеки”. І ми маємо справдити ці очікування. **Президент у своєму посланні заявив про необхідність реалізації та просування власної, чіткої позиції України щодо облаштування європейської безпеки.** Така позиція найближчим часом буде оприлюднена та послідовно втілюватиметься в життя.

Більше того, якщо сучасний світ справді “перезавантажується”, то позаблоковість дозволить нам простіше вписатися в нього і встигнути на цей новий поїзд. Бо квиток на нього дуже простий – економічний успіх і демократія. Демократія України – це її внутрішній вибір, шлях, з якого вона не зійде ніколи. А щодо економічного успіху, то хіба є до нього кращий шлях, ніж дружити з усіма своїми сусідами й перестати бути кісткою в горлі для міжнародної політики?

Іншими словами, політична гра України не закінчена. Вона просто перейшла в нову фазу. За рецептом Х.Клінтон, ми теж почали “будувати коаліції попри наявні перешкоди”. Коаліція з Росією не означає, що не існуватиме коаліцій зі США і ЄС, які наразі зміцнюються.

Коаліції зі США і ЄС не означає, що не буде коаліцій з Китаєм, Бразилією чи Індією. Бо у світі існує лише один спосіб не заплутатися в чужому “дипломатичному павутинні”: почати плести своє. ■

ЗБЕРЕГТИ СТАБІЛЬНІСТЬ І ПОСЛІДОВНІСТЬ НА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ НАПРЯМІ



Валерій ЧАЛИЙ,
заступник
Генерального директора
Центру Разумкова

З часу нашої зустрічі в Мадриді змінилася ситуація як у світі та Європі, так і в Україні. Тому буде цікаво почути думку наших іспанських друзів стосовно подій в європейській безпеці та їх впливу на суміжні регіони, почути оцінки представників України. Тематика Конференції досить цікава – безпека в Європі, відносини у трикутнику Росія-Україна-НАТО/ЄС, співробітництво України та ЄС.

Отже, хоча ми назвали Конференцію “Україна в системі європейської безпеки”, проте досі не очевидно, що являє собою ця система. В законопроекті про основи внутрішньої і зовнішньої політики України (крім того, що вилучено мету членства в НАТО), використана теза про зміцнення європейської системи колективної безпеки. Однак, чи існує сьогодні якась система європейської безпеки, крім НАТО?

Нова українська влада запропонувала юридичне закріплення позаблоковості, але не запропонувала альтернативи, – оскільки фраза про позаблоковість нічого під собою не має. Як ми будемо долати дефіцит безпеки для України? На це питання відповіді немає. Лунають обіцянки зміни стратегії національної безпеки, воєнної доктрини, ухвалення ще ряду документів, де будуть деталізовані дії держави, відповідні запропонованому статусу, проте жодних конкретних заходів поки не визначено.

Я не проти того, щоб новий Президент, отримавши на виборах довіру громадян, запроваджував власне бачення зовнішньої політики і політики безпеки. Але я проти закріплення такого бачення на 25-30 років наперед. Не думаю, що він має на це право.

Іноді на Заході (та й у нас) лунають тези про те, що важливо реформувати сектор безпеки, а перспектива членства в Альянсі – не важлива. Нагадаю досвід Іспанії: її вступ до НАТО диктувався метою об'єднання з Європою – тобто для інтеграції до ЄС Іспанії важливо було приєднатися до безпекової системи Альянсу. Це історичний факт, хоча, звичайно, у кожної країни своя специфіка. Але, незважаючи на активний процес розбудови нової архітектури безпеки за участі ЄС, поки що саме НАТО залишається головною структурою забезпечення безпеки. І Іспанія в питаннях, наприклад, боротьби з тероризмом покладається більше на НАТО, ніж на ЄС.

Я абсолютно переконаний, що через 5-10 років Україна знову повернеться до євроатлантичної моделі системи колективної безпеки. Це логіка нашого розвитку. Але як ми будемо тоді виглядати перед нашими партнерами в ЄС і НАТО?

Наступне питання: збалансованість зовнішньо-політичних пріоритетів України. Сьогодні багато-векторна політика перетворюється на одновекторну, бажання покращити відносини з Росією (що, поза сумнівом, слід вітати) створює дисбаланс – не можна покращувати стосунки з РФ за рахунок європейського, євроатлантичного напрямку. Тому зараз головне, – щоб цей “маятник” зовнішньої політики не хитнувся надто сильно в один бік.

Думаю, ЄС може приємно здивувати здатність України за наявності політичної волі досягати дуже непопулярних рішень всередині країни – як це було продемонстровано на російському напрямі. А на європейському – виявив такої жорсткої політичної волі поки що не видно. Така “одновекторна” позиція нової влади може призвести до певної апатії не лише серед громадян, але й серед державних службовців, бюрократів, які не будуть виявляти активність на європейському напрямі. Тому не виключені ситуації, подібні до тієї, що склалася на останньому раунді переговорів про зону вільної торгівлі, який важко назвати успішним.

Нещодавно Президент заявив про те, що “п’ять років не було стабільності у відносинах України та ЄС”. Це викликає питання у фахівців з європейської інтеграції. Добре, що ми говоримо про проблемні точки, але не слід забувати про великий позитив у розвитку відносин Україна-ЄС за останній рік-півтора – це більше, ніж усе, що було досягнуто доти. І це відбулося до президентських виборів. Зараз у Парламенті (в т.ч. в Комітеті з питань європейської інтеграції), в Уряді, в МЗС реалізуються напрацювання саме того періоду. **Отже, слід не говорити, що раніше все було неправильно, а зараз чудово, – а слід зберегти стабільність і послідовність на європейському напрямі.**

Ми багато говоримо про забезпечення внутрішньої стабільності. На мою думку, стабільність – це утримання програм співробітництва з ЄС і НАТО, запобігання авторитаризму в Україні, безумовне дотримання прав громадян.

У цьому контексті хочу привернути увагу до проекту Закону про референдум, який пройшов перше читання в Парламенті. Серед іншого, цей документ визначає поведінку ЗМІ у висвітленні результатів референдуму. Нагадаю, саме на референдумі передбачається скасувати попередні зміни до Конституції і перейти до моделі президентської республіки. Тобто ситуацію *де-факто* перевести в ситуацію *де-юре*. **Це перший дзвінок.**

Другий – сьогоднішнє судове рішення про позбавлення ліцензій двох телеканалів (“5-й канал” та ТВі), які демонстрували досить збалансовану позицію, об’єктивно висвітлювали дії влади та надавали слово опозиції¹.

Третій – новий законопроект, який обмежує можливість проведення мітингів і публічних заходів. Це не відповідає попереднім деклараціям сил, що прийшли сьогодні до влади.

США, устами представника Державного департаменту, висловили занепокоєння станом свободи ЗМІ в Україні. Мабуть, і ЄС має сказати своє слово – особливо після зазначених подій. ■

ПОСЛІДОВНО, КРОК ЗА КРОКОМ РУХАТИСЯ НА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ НАПРЯМІ



Вісенте ГАРРИДО,
директор Інституту
міжнародних питань
і зовнішньої політики
(INCIPE, Іспанія)

Приємно, що сьогоднішня Конференція продовжує і зміцнює ініціативу, яку ми започаткували в Мадриді два роки тому, обговорюючи відносини ЄС-Україна-НАТО. Ми назвали її “Українсько-іспанський стратегічний діалог”, оскільки не хотіли обмежуватися одним семінаром, а налагодити постійні контакти між дослідницькими структурами наших країн. Від самого початку ми мали офіційну підтримку посольств – українського в Мадриді та іспанського в Києві. Цю ініціативу вітало і Міністерство закордонних справ і співробітництва Іспанії.

Наш діалог довів свою важливість і значимість для двосторонніх відносин України та Іспанії, заклав добру основу для обговорень актуальних питань як двостороннього співробітництва, так і загальноєвропейських проблем. Тому наш Інститут пропонує провести наступний раунд діалогу в Іспанії.

Останніми роками багато змінилось і в Європі, і в Україні. Зокрема, з’явилися нові акценти в зовнішньополітичному курсі України, трансформуються відносини Києва та Москви, тривають переговори України і ЄС щодо угоди про асоціацію, зону вільної торгівлі. Тому для іспанської делегації надзвичайно важливо проаналізувати ситуацію, дізнатися про ваші позиції стосовно європейської інтеграції України, її взаємовідносин з ЄС і НАТО (тут буде доречною невеличка ремарка: говорячи про євроатлантичну безпеку, слід розуміти, що ЄС і НАТО – не одне й те саме, і вступ до НАТО і ЄС – різні речі).

У Європі формується нове середовище, новий клімат у сфері безпеки (особливо, в результаті підписання Лісабонської угоди), обговорюється також нова Стратегічна концепція НАТО. В цьому контексті доречно нагадати, що в оприлюдненому нещодавно Звіті експертів НАТО Україна і Грузія згадуються в одному параграфі, де стосовно них надаються однакові рекомендації. Мені здається це не зовсім коректним.

Тут варто привернути увагу до двох аспектів. **Перший** – це нещодавня пропозиція Україні з боку Президента РФ Д.Медведева стосовно нових стратегічних відносин між двома країнами. Можливо, це реакція Росії саме на підготовку рекомендацій до нової Стратегічної концепції НАТО. **Другий аспект** – проголошення Україною курсу на позаблоковість. Виникає питання: як цей позаблоковий статус поєднується з тим фактом, що співпраця НАТО з Україною

¹ Ідеться про рішення Київського окружного адміністративного суду щодо позбавлення ліцензії на частоти мовлення каналів “5-й канал” і ТВі.

є сьогодні більш інтенсивною, ніж з іншими країнами-партнерами (зокрема, у сфері реформування оборонного сектору)?

Ми можемо висловлювати різні позиції, але маємо дуже багато спільного. Так, іспанський досвід євроінтеграції, можливо, міг би допомогти нашим українським партнерам поступово й послідовно, крок за кроком рухатися в європейському напрямі.

Переговори, які Іспанія проводила з ЄС, щоб стати членом європейської спільноти, були дуже складними і тривалими. Після Франко ми повинні були забезпечити перехід від диктатури до демократичної системи, довелося також іти на певні жертви (особливо в аграрному секторі). Тобто, **інтеграція до ЄС – це дійсно тривалий процес, який може забрати 10-15 років**, і сьогодні важко передбачити, скільки часу знадобиться Україні для того, щоб пройти цей шлях.

Це непросте справа. Зокрема тому, що **всі кроки на цьому шляху необхідно пояснити суспільству** – громадяни часто не розуміють, що вступаючи до ЄС, треба йти на певні жертви – з тим, щоб згодом отримати багато переваг для суспільства в цілому. І, звичайно, треба робити конкретні, практичні кроки з наближення до ЄС. Це стосується як запровадження європейських стандартів, так і солідарності зі спільною політикою безпеки ЄС.

Переконаний, ми маємо продовжувати дискусії між нашими країнами, в т.ч. про європейську інтеграцію України та роль Іспанії в цьому процесі. Вважаю цей діалог дуже важливим у контексті майбутніх перспектив інтеграції України до ЄС. ■

ВІДНОСИНИ МІЖ УКРАЇНОЮ І ЄС ЯК ЧИННИК БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ГРОМАДЯН



Ірина СОЛОНЕНКО,
директор Європейської програми
Міжнародного
Фонду "Відродження"

Поняття національної безпеки в сучасному світі стає дедалі більш всеохопним і виходить далеко за рамки традиційного сприйняття, що передбачає захист держави та її громадян від зовнішніх (часто військових) загроз і збереження територіальної цілісності. Після завершення холодної війни набули поширення підходи до безпеки, які зосереджуються не на державі, а на особі, тобто відбувається відхід від державо-центричного трактування безпеки до людино-центричного. Оскільки в Україні поширеним є сприйняття безпеки в більш традиційному сенсі, то всі дискусії зосереджені навколо можливих зовнішніх загроз і пошуку гарантій безпеки від них (показовою в цьому сенсі є дискусія про нейтральний та/або позаблоковий статус). Відповідно, корисно розширити українську

Міжнародна конференція, 8 червня 2010р.



дискусію із врахуванням нових підходів. Більш того, якщо взяти за точку відліку людино-центричний підхід до безпеки, то відносини між Україною і ЄС – за умови повного використання Україною можливостей, що їх пропонує інтеграція з ЄС – можуть допомогти зміцненню безпеки України та її громадян.

Отже, зміна підходів до міжнародної і національної безпеки викликана завершенням холодної війни та існуванням двополярного світу. Важливу роль тут відіграли такі міжнародні організації, як ОБСЄ та ООН. Так, показовою в цьому сенсі стала Доповідь щодо людського розвитку ПРООН 1994р., яка запровадила поняття людської безпеки. Суть підходу полягає в тому, що безпеки потребують не території, а люди, а найкраща безпекова інвестиція – не в посилення обороноздатності, а в людський розвиток. Згідно з таким підходом, ООН визначає наступні складові глобальної і національної безпеки:

- економічна безпека (забезпечення мінімального рівня доходу);
- продовольча безпека (наявність фізичного та економічного доступу до продуктів харчування);
- безпека здоров'я (мінімальний захист від хвороб і нездорового способу життя);
- екологічна безпека;
- особиста безпека (безпека від фізичного насилля не лише через воєнні дії, але й через несприятливу криміногенну ситуацію, домашнє насилля тощо);
- безпека, пов'язана зі спільнотою (ідеться про загрозу втрати традиційних зв'язків і цінностей; більшою мірою стосується релігійних та етнічних меншин);
- політична безпека (повага до прав і засадничих свобод людини).

Окремі складові цього підходу є більш актуальним для країн, що розвиваються, ніж для України. Однак, за більшістю зазначених складових Україну не можна вважати безпечною країною з точки зору безпеки громадянина. Адже доступ до правосуддя та діяльність правоохоронних органів, захист прав людини, якість довілля, подолання бідності, система охорони здоров'я тощо – це не менш важливі складові національної безпеки, ніж отримання її зовнішніх гарантій. **Отже, перша теза: поняття національної безпеки та дискусії навколо неї в Україні є дещо звуженими і державоцентричними, тоді як інтереси та безпека громадян враховуються недостатньо.**

Друга теза: у визначенні загроз національній безпеці та виробленні стратегії безпеки держава має відштовхуватися від своїх національних інтересів, які формуються у прозорий і відкритий спосіб. Лише розуміння національних інтересів та врахування результатів аналізу зовнішнього оточення дозволяють визначити, як ці інтереси мають бути забезпечені в тому чи іншому міжнародному контексті. Національні інтереси є відносно сталою категорією і не можуть змінюватися з кожною зміною влади.

У який спосіб визначаються національні інтереси? Відомий американський дослідник, автор концепції “м’якої” сили Д.Най писав, що в демократичній державі національні інтереси формуються через урахування думки більшості громадян, шляхом широких дискусій та обговорень, а, відтак, стають спільними довготривалими інтересами громадян і держави. Отже, важливо, аби зміст того, що є національним інтересом, формувався у відкритий і прозорий спосіб через дискусії із залученням різних груп інтересів.

Лише сформований у такий спосіб національний інтерес може слугувати якісною основою для вироблення стратегії безпеки держави. Україна зараз має шанс спробувати сформулювати систему своїх національних інтересів через прийняття нового закону про засади внутрішньої і зовнішньої політики. Зважаючи на важливість документа, слід винести його підготовку та обговорення за стіни Верховної Ради, залучити до цього експертну та академічну спільноту України. Більше того, після експертного обговорення, слід оприлюднити основні постулати майбутнього закону та обґрунтувати їх доцільність – шляхом, наприклад, видання Білої книги, де б пояснювалися нові засади української внутрішньої і зовнішньої політики.

Третя теза: орієнтація України на європейські цінності та використання тих можливостей, що їх пропонує інтеграція з ЄС (зокрема, для здійснення реформ) допоможуть як підвищити прозорість формування важливих державних політик, так і посилити систему національної безпеки в частині насамперед тих загроз, що стосуються громадян. Порядок денний асоціації між Україною та ЄС передбачає здійснення в Україні більшості реформ, пов’язаних із зазначеними вище складовими безпеки. Зі свого боку, ЄС пропонує експертизу, фінансову допомогу та інституційну підтримку. З боку України потрібна політична воля та ефективна координація на рівні Уряду.

З підписанням Угоди про асоціацію Україна отримає ще більше можливостей і підтримки з боку ЄС для досягнення відповідних стандартів безпеки. Іншими словами, йдеться про *європеїзацію* України – здійснення реформ, спрямованих на досягнення європейських стандартів урядування в широкому сенсі цього слова.

На завершення зауважу, що не маю на меті применшити важливість дискусії про зовнішні загрози та отримання зовнішніх гарантій безпеки України. Йдеться про те, що зосередженість лише на цих складових безпеки відволікає увагу від не менш важливих проблем: *по-перше*, внутрішніх загроз безпеці, що мають своїм джерелом відсутність політичної волі, належного врядування та верховенства права, та, *по-друге*, браку прозорості та залучення широких експертних кіл до формування засадничих документів, що визначають національні інтереси. ■

РОЗВИВАТИ ТА ПОГЛИБЛЮВАТИ УКРАЇНСЬКО-ІСПАНСЬКІ ВІДНОСИНИ



Рафаель ОСОРИО,
заступник глави
місії Іспанії в Україні

Від імені Посла Королівства Іспанія в Україні Х.Мойяно, який дуже активно підтримував ініціативу Українсько-Іспанського стратегічного діалогу, хочу подякувати всім організаторам та учасникам міжнародної Конференції “Україна в системі європейської безпеки: виклики і перспективи”. Насамперед – Центру Разумкова та Інституту міжнародних питань і зовнішньої політики (INCIPE, Мадрид) за їх активний внесок у посилення діалогу між Іспанією і Україною. Я також хотів би подякувати інституту CIDOB (Барселона) і зовнішньополітичним відомствам наших країн.

Конференція відбувається на високому рівні – тут зібралися провідні експерти Іспанії, України, інших країн світу, спеціалісти з питань безпеки. Безумовно, **порядок денний цього заходу дуже важливий не лише у форматі українсько-іспанських відносин, але й у більш широкому загальноєвропейському контексті.**

Зараз у Європі дебати навколо питань безпеки досягли вирішального етапу, і я сподіваюся, що на цій Конференції ми відверто обміняємося думками та досвідом представників країн-членів ЄС і НАТО, а також країн, що не належать до цих організацій. Цей захід є хорошим доказом того, що Україна дотримується принципів демократії, плюралізму думок, свободи слова.

Хочу зазначити, що **українській стороні є що сказати стосовно проблем безпеки і стабільності в Європі.** Україна має особливі відносини з Росією і прагне вступити до ЄС, вона тісно співпрацює з НАТО, має стратегічне партнерство зі Сполученими Штатами Америки.

Ця Конференція може послужити хорошим імпульсом для більш активної участі України в обговоренні питань безпеки в Європі. Іспанія підтримує зусилля України, тому наші два провідні дослідницькі інститути відрядили до Києва своїх експертів для обговорення питань безпеки, питань розвитку Європи, стабільності на європейському континенті. І це також є доказом та ознакою важливості України не лише для іспанського Уряду, але й для громадянського суспільства Іспанії.

Іспанія вітає постійний прогрес, який спостерігається в переговорах щодо Угоди про асоціацію між Україною і ЄС, та з нетерпінням чекає результатів вже в найближчому майбутньому. Для того, щоб досягти цієї мети, Україні варто було б надалі посилити переговорні можливості, щоб завершити переговори в частині тих пунктів Угоди, що пов’язані з вільною торгівлею. Угода, шойно вона стане чинною, принесе суттєві економічні й політичні результати як Україні, так і ЄС.

Я також хочу підкреслити досягнення останнього міністерського засідання Україна-ЄС, які стали одним із важливих успіхів іспанського головування в Європейському Союзі. Зокрема, було прийнято рішення перевести діалог щодо безвізового режиму як довгострокової перспективи в оперативну фазу. Цей діалог охоплює розробку двофазового Плану дій, що базуватиметься на реформах, які Україна повинна реалізувати для досягнення цієї мети. ■

НОВІ ПІДХОДИ ДО ЗМІЦНЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ І БЕЗПЕКИ В ЄВРОПІ

РЕАГУВАТИ НА СУЧАСНІ ВИКЛИКИ І ВЖИВАТИ АДЕКВАТНИХ ЗАХОДІВ



Анатолій ЗЛЕНКО,
президент Фонду підтримки
міжнародного співробітництва

Проблема стабільності та безпеки в Європі має глобальний вимір і визначається рядом геополітичних факторів. Світ рухається до багатополарності, економіка глобалізується, зміцнюється громадянське суспільство – і в такий спосіб навколишнє середовище перетворюється на нову економічну, політичну й філософську реальність.

На цьому фоні відбуваються непрості процеси в ЄС і НАТО. Глобальна економічна криза глибоко позначилася на міжнародно-політичному ландшафті Європи та євроатлантичного простору загалом. Найбільш значимою тенденцією в Європі є намагання зберегти політичну та економічну стабільність за допомогою наявних багатосторонніх інститутів. До таких інститутів, крім ООН, можна віднести ОБСЄ, РЄ, ЄС, НАТО, а також інші інституції – регіональні (СНД й ОДКБ) та субрегіональні. Нерідко вони досить жорстко конкурують, хоча переважно спостерігається здорова конкуренція, найбільш виразними прикладами якої є ЄС-НАТО, ОБСЄ-ЄС-НАТО, НАТО-ОДКБ, ОБСЄ-Росія і т.ін.

Завдяки цим організаціям є можливість підтримувати необхідний діалог і виходити на відповідні рішення. Протягом останніх 20 років європейські багатосторонні інститути дійсно вирішували частину проблем, що турбували континент. Можна стверджувати, що **стабільність у відносинах між великими країнами обумовлюється їх належністю до НАТО та ЄС**, які забезпечують відповідний рівень довіри і взаємозалежності між їх учасниками.

Якщо ж говорити в цілому про “Велику Європу”, то третина її населення перебуває поза рамками умовної стабільності та безпеки, що, очевидно, є результатом припинення географічного розширення провідних європейських структур. Отже, через 20 років

після формального завершення холодної війни на євроатлантичному просторі не вдалося подолати спадщину біполярного протистояння і створити стійку та ефективну систему багатосторонньої протидії як традиційним, так і новим загрозам.

На жаль, у Європі немає інституційно-правової основи співробітництва всіх держав у таких питаннях, як протидія наркотрафіку, тероризму, кіберзлочинності, колективне попередження та реагування на надзвичайні ситуації і гуманітарні кризи, природоохоронне співробітництво та екологічні виклики, включно із зміною глобального клімату. Слід додати, що **жодна з нинішніх організацій колективної безпеки не може претендувати на роль універсального механізму співробітництва та запобігання конфліктам** (слід визнати, що ЄС і НАТО намагаються розвивати діяльність на цих напрямках, але з цього тандему випадає, на жаль, ОБСЄ).

Головною причиною неефективності ОБСЄ є відсутність юридичних зобов’язань країн-учасниць співпрацювати з найбільш важливих питань. До того ж концентрація уваги НАТО переважно на підтримці миру і стабільності всередині євроатлантичного співтовариства (і на цій основі збереження єдності Заходу), стає перешкодою розширенню його можливостей як географічно, так і функціонально. Можна припустити, що нова концепція НАТО, яка зараз виробляється т.зв. “Комітетом мудреців”, врахує ці моменти у визначенні подальшої діяльності Альянсу. Так, може йтися або про його перетворення на колективний загальноєвропейський військово-політичний союз, або про створення справжньої системи загальноєвропейської безпеки.

Зусилля ЄС спрямовані насамперед на розвиток багатопланових процесів внутрішньої інтеграції і задоволення внутрішніх потреб. А механізми, що формуються (наприклад, Європейська політика безпеки і оборони), мають на меті об’єднання країн-учасниць і розширення їх індивідуальних можливостей – але не підвищення рівня міжнародної безпеки в цілому.

Не проглядається спрямованість на вирішення цього завдання й таких проєктів, як Європейська політика сусідства і Східне партнерство. Їх роль, як видно, полягає в забезпеченні насамперед прагматичних інтересів ЄС та інших країн – що лише опосередковано можна розглядати як поширення на території останніх зони стабільності та безпеки. Не можна не помітити, що для ЄС важливо перш за все забезпечити формування на своїх східних кордонах поясу стабільності та безпеки. Зокрема, для України згадані проєкти пов’язуються насамперед з довгостроковими перспективами вступу до ЄС.

Отже, якщо говорити про стабільність і безпеку в Європі, то слід відзначити, що наявний поділ “Великої Європи” значною мірою перешкоджає ефективному протистоянню новим викликам безпеки, головними з яких є розповсюдження зброї масового ураження, прогресуюча дестабілізація регіону “Великого Близького Сходу”, міжнародний тероризм, піратство, транснаціональна організована злочинність, наркотрафік тощо. Крім того, на фоні появи нових центрів сили (наприклад, Китай) – Європа поки не здатна заявити про себе як про самостійний центр сили, який би їх урівноважував і доповнював.

За останнє століття Європа перестала бути провідним центром міжнародних відносин. Нинішні

її намагання впливати на ці відносини, як виявляється, не є успішними. Припинення системного протистояння між Сходом і Заходом, вихід на світову політичну та економічну арену нових країн, зміщення центру тяжіння світової економіки в напрямі Азійсько-Тихоокеанського регіону – все це відсуває європейський політичний театр на відносно периферію міжнародного життя. Місце найбільш проблемного регіону посідає регіон навколо Перської затоки, Близького Сходу та Центральної Азії, а простором, що найбільш динамічно розвивається і привертає зростаючу увагу, стає Східна та Південна Азія.

Такий розклад сил не може залишатися без належної уваги. Не випадково сьогодні до порядку денного вносяться питання створення нової системи колективної безпеки, яка б об'єднувала всю Європу. Разом з вимогами дотримання таких важливих загальноєвропейських документів, як Хартія для нової Європи, Хельсінкський документ, Хартія європейської безпеки та ін., формулюються й виносяться на широке обговорення нові пропозиції. Йдеться, зокрема, про ініціативу, представлену російською стороною 29 листопада 2009р. країнам Європи та регіональним ключовим організаціям, – проект Договору про європейську безпеку.

Як впливає з цього проекту, російська сторона виходить з необхідності підготовки та підписання всіма країнами євроатлантичного простору нового всеохоплюючого договору про європейську безпеку, в основу якого покладається принцип неподільності безпеки, тобто юридично зобов'язуючої відмови країн-учасниць від зміцнення власної безпеки за рахунок безпеки інших. За версією російської сторони, запропонований Договір покликаний завершити незавершену холодну війну та геостратегічне суперництво в євроатлантичному регіоні – що має вивільнити сили для ефективного співробітництва у протистоянні новим викликам безпеки.

Поки більшість країн Заходу офіційно виступають проти самої ідеї нового юридично зобов'язуючого договору, тому сьогодні важко передбачити перспективи запропонованого документа. Але головне, що показує попереднє обговорення – **країни Заходу не готові визнати необхідність перебудови системи європейської безпеки**, яка на цей час їх влаштовує, і це, очевидно, є основною причиною стриманого ставлення до проекту Договору. Водночас, це питання в тій чи іншій формі може розглядатися на саміті ОБСЄ, який має намір скликати Казахстан цього року.

Проблема безпеки та стабільності є актуальною не лише для країн ЄС, але й для України – оскільки вона знаходиться в центрі Європи та, хоч і не належить до будь-яких військових чи військово-політичних союзів, все ж залишається об'єктом прискіпливої уваги великих держав. За цих умов, Україна намагається показати і свою причетність до проблеми європейської безпеки як через двосторонні відносини з європейськими країнами, так і за допомогою багатосторонніх механізмів. Саме в цьому контексті можна розглядати зроблену 17 травня 2010р. *Спільну заяву президентів України та РФ з питань європейської безпеки*, в якій висувається ініціатива Президента України щодо формування в Європі нової системи колективної протидії глобальним загрозам і викликам безпеці у XXI ст. та водночас – висловлюється підтримка ініціативи Президента РФ про укладання Договору про європейську безпеку.

Сьогодні важко прогнозувати, яких обрисів набуде нова система безпеки в Європі, але очевидним є те, що **“перезавантаження” відносин з окремими країнами відбивається на питаннях безпеки, на конфігурації і формуванні центрів впливу**. Щодо України, то за будь-якої нової ситуації необхідно належним чином реагувати на сучасні виклики і вживати адекватних заходів. Розгляд в українському Парламенті проекту Закону про засади внутрішньої і зовнішньої політики є одним з таких заходів. Зовнішню політику слід розглядати як один з важливих інструментів забезпечення національної безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними нормами і принципами міжнародного права.

Аналізуючи нові підходи до зміцнення стабільності і безпеки в Європі, можна дійти висновку, що **нинішня система європейської безпеки потребує пошуку адекватної відповіді на нові виклики і, головне – має запобігти розширенню в Європі вакууму безпеки**. Важливим у цьому сенсі має бути дотримання базових принципів відносин між державами, які ґрунтуються на виконанні ними міжнародних зобов'язань, насамперед, Статуту ООН, а також положень Хельсінкського заключного акту, Хартії європейської безпеки та інших документів, покликаних створювати єдину структуру міжнародної безпеки. ■

ЗМІЦНЮВАТИ БАГАТОСТОРОННЄ СПІВРОБІТНИЦТВО ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ Й БЕЗПЕКИ



Мануель АСЕПЕТЕ,
заступник начальника
управління з питань безпеки
Міністерства закордонних
справ і співробітництва Іспанії

Скористаюся пропозицією організаторів конференції говорити вільно та неформально про деякі теми, порушені раніше в цьому обговоренні.

Як зазначали до мене, зміни в сьогоdnішньому світі здаються швидшими, ніж кілька років тому. ЄС і НАТО перебувають у стрімкому розвитку: ухвалена Лісабонська угода, готується нова Стратегічна концепція НАТО, обговорюються пропозиції щодо загальноєвропейської безпеки. Попри це, не слід забувати, що ключові двосторонні та багатосторонні відносини залишаються, і що у країн є постійні інтереси, які вони захищатимуть.

У міжнародному середовищі, де майже кожна країна зазнає певних змін, потрібно поступово покращувати внутрішню політику згідно з довгостроковими національними інтересами, а також продовжувати роботу з адаптації та розвитку багатосторонніх установ, що забезпечують європейську безпеку і стабільність.

Міжнародна конференція, 8 червня 2010р.



Ми в цілому задоволені ними, але це не означає, що їх не треба вдосконалювати.

Наприклад, пропозиція нової європейської системи безпеки Президента РФ Д.Медведева свідчить про невдоволення Росії цими установами. Але чи треба все міняти докорінно?

Коли робляться докорінні зміни, легко погіршити, а не покращити ситуацію. Я не закликаю до консерватизму – **ми повинні змінюватися, просуватися, покращувати нову архітектуру європейської і світової безпеки.** Але слід виходити з того, що ми вже маємо – це стосується, зокрема НАТО.

Розробка нової Стратегічної концепції НАТО відповідає потребі змін, які сталися з 1999р. – наприклад, після терористичних нападів 11 вересня 2001р. Ми повинні пристосувати нинішню Стратегічну концепцію до нових викликів, які теж змінюються. Але водночас ми повинні не втратити досягнень у політиці НАТО. Це стосується й відносин з Росією.

Останніми роками в контактах з РФ були злети й падіння: були криза в Косово, конфлікт між Росією і Грузією 2008р. та ін. Але, водночас, була й неперервність розвитку відносин – попри всі перешкоди, ми мали певні досягнення й розбудовували стратегічне співробітництво між Росією та НАТО.

У ЄС також тривають значні зміни, робляться важливі кроки в напрямі покращення ролі ЄС як світового гравця, але запровадження нових інструментів після набуття чинності Лісабонською угодою є досить складним процесом. **Складно створювати нові установи, нові органи, які повинні слугувати не лише майданчиком для обговорень, але й основою для спільного врядування, спільних дій.**

Слід продовжувати розбудовувати класичні організації у формі багатосторонньої системи безпеки. Для Іспанії, України, будь-якої іншої європейської країни це означає чітке усвідомлення того факту, що жодна країна світу (навіть США) поодиночки не зможуть протистояти нинішнім загрозам.

Це підкреслювалося ще в Європейській стратегії безпеки (2003р.), яку можна розглядати як заклик до спільних європейсько-американських дій, оскільки і в Європі жодна з країн – навіть найпотужніших (які мають ядерну зброю і є членами Ради безпеки ООН), не в змозі самостійно вирішити стратегічні проблеми безпеки.

Для вирішення проблем безпеки нам потрібні **спільні зусилля в багатосторонньому форматі – цю позицію Іспанія завжди відстоювала.** Для розвитку міжнародної безпеки та миру слід скористатися такими установами як НАТО та ЄС, які є ефективними засобами для спільних дій. Цей та інші принципи, закладені в Європейській стратегії безпеки, не слід забувати.

Це означає, що багатостороння співпраця в рамках ЄС, ООН, НАТО, ОБСЄ не повинна перетворитися лише на обговорення проблем. Щоб така співпраця була плідною, її слід здійснювати справді ефективно. НАТО – хороший приклад. Багатосторонні органи мають забезпечувати стабільність і безпеку, управління кризами. Безперечно, є певні обмеження, але дуже важливо мати сили й засоби для того, щоб діяти, а не лише говорити.

Є певні проблеми у втіленні цього багатостороннього підходу, але успіхи теж очевидні. Багато країн (у т.ч. Україна) беруть активну участь у подоланні кризи в Афганістані. Події в Сомалі стосуються інтересів усіх країн світу, включно з Україною та Іспанією. Ось чому ми здійснюємо гуманітарні, дипломатичні та військові зусилля з подолання піратства та допомоги громадянам Сомалі.

Підтримка спокою у водах Сомалі – дуже складне завдання. Ми вітаємо намір України долучитися до цих міжнародних зусиль, зокрема шляхом надання підрозділів, які розміщуватимуться на кораблях інших країн-учасниць операції “Аталанта”, організованої ЄС. Участь у подібних заходах не вимагає членства в ЄС. Але чим більше Україна буде включена до структур ЄС, тим краще вона зможе захистити власні національні інтереси.

Тривалий час Україна перебуває у процесі євроатлантичної інтеграції. Майбутнє цього процесу зараз обговорюється з різних точок зору і в суспільстві, і під час нашої зустрічі. Чи надовго зупинився цей процес – це питання до самих українців, вони мають ухвалити відповідне рішення в належний час. Однак, дуже важливо, щоб у вирішенні цього питання не було зовнішнього тиску на суспільство та Уряд.

Водночас, важливо зберігати послідовність та узгодженість зовнішньої політики, щоб досягти успіху в реформах, потрібних для євроатлантичної інтеграції, покращувати взаємовигідну співпрацю з ЄС і НАТО, виходити на більш зрілий етап партнерства з цими структурами, зокрема через повніше використання інструментів комісії Україна-НАТО, через переговори про укладення Угоди про асоціацію.

Існують добре відпрацьовані формати співпраці з ЄС і НАТО, є здобутки – їх треба зберегти. Реформи, здійснювані в Україні, є важливими не лише для виконання вимог вступу до певних об'єднань – насамперед вони потрібні для побудови дієздатної держави, яка почала перебудовуватися два десятиліття тому.

Продовження реформ дасть змогу не лише набутти членства в ЄС чи НАТО в майбутньому (якщо Україна так вирішить), але й допоможе кращому управлінню країною та її ефективній участі в міжнародних зусиллях у рамках багатостороннього співробітництва. ■

МАКСИМАЛЬНО ВИКОРИСТОВУВАТИ ТІ ІНСТРУМЕНТИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА, ЯКІ МИ МАЄМО



Олександр ЛИТВИНЕНКО,
заступник директора
Національного інституту
стратегічних досліджень

Мушу почати із застереження: я буду висловлювати власну позицію, яка може не збігатися з офіційно оприлюдненою позицією Національного Інституту стратегічних досліджень, але видається мені принципово важливою.

Найбільшим збуренням останнього часу стало для нас внесення до офіційних документів питання позаблоковості. Нагадаю, що позаблоковість – це, власне, стан Української держави з моменту розпаду СРСР, тобто з 1991р. За час незалежності політика позаблоковості набувала різних змістовних наповнень: на початку 1990-х років вона використовувалася для дистанціювання від РФ, а наприкінці 1990-х - на початку 2000-х – була рамкою для наближення до ЄС і насамперед – НАТО.

Хочу зробити невеличке теоретичне зауваження: коли ми говоримо про розпад СРСР, то слід усвідомлювати, що він розпався не внаслідок посилення боротьби поневолених республік, а через послаблення метрополії і відмови РФ сплачувати за імперію. Це принципове зауваження.

Слід сказати також, що наш рух до НАТО не відбувся тому, що вікно можливостей, яке існувало у 2005-2008рр., не було використано насамперед через внутрішні проблеми, відсутність консенсусу в суспільстві і політичній еліті.

Ключовим для ситуації, що склалася, став 2008 рік, коли поразка української дипломатії в Бухаресті разом з російсько-грузинською війною стали початком формування принципово нової стратегічної ситуації і виявилася спроможність РФ досягати задекларованих нею цілей – тобто збереження міжнародного *status-quo*. Ця мета дуже чітко сформульована в усіх базових документах РФ і залишається незмінною. 2009 рік приніс нам “перезавантаження” відносин США з ЄС, з одного боку, та РФ – з іншого, а також січневі газові угоди, які сформували фактично всі передумови наступних Харківських угод, підписаних у квітні 2010р.

Харківські угоди не стали новим напрямом, а лише закріпили ту ситуацію, яка формувалася у 2008-2009рр. Виглядає так, що ціна вирішення тактичних проблем економічної безпеки була завищеною. Але мабуть це була єдина ціна, яку сприймала Росія. Україна проблеми економічної безпеки спробувала вирішити, відмовившись від євроатлантичної інтеграції і змістившись під російську “парасольку безпеки”. Однак, слід

усвідомлювати, що ситуація не є простою, а, на жаль (чи на щастя) – набагато складнішою і суперечливою. Йдеться про те, що власне РФ ніде й ніколи не говорила про надання Україні своєї “безпекової парасольки”. РФ не може й не хоче надавати такі можливості, а Україна в її нинішньому стані – неспроможна їх прийняти.

Названі угоди та декларації про позаблоковість чітко закріпили ситуацію, що існувала в Україні весь попередній час. На моє переконання, Харківські угоди і проект Закону про засади внутрішньої і зовнішньої політики – це не початок нової ери української зовнішньої політики, а завершення попередньої.

Наступна принципова теза – **в нинішній ситуації Україна чітко закріпилася в сірій зоні між РФ (не йдеться про ОДКБ, оскільки й сама Росія не надає цій організації особливої уваги) – і європейським простором безпеки.** В цій сірій зоні опинилася не лише Україна, але й Молдова і значною мірою Грузія. Ця зона характеризується й буде характеризуватися надалі зростанням багатьох викликів і ризиків національній і міжнародній безпеці.

Безумовно, ці виклики та ризики матимуть переважно м'який характер, але кількість не може не зростати в якості. Виходячи з сучасних поглядів на безпеку, можна констатувати складність розмежування зовнішніх і внутрішніх викликів. Наші зовнішньополітичні проблеми є переважно наслідком внутрішньої слабкості й не лише інституційної. Суперечливі політичні процеси пов'язані насамперед зі слабкістю демократичних інститутів, – тобто наше закріплення в цій зоні є насамперед наслідком наших власних проблем.

Чим характеризується наша ситуація загалом? *Перше* – це глобальна фінансово-економічна криза, яка ще не завершилася. Цілком зрозуміло, що з цієї кризи світ вийде дуже зміненим і через дуже великі перебудови, в т.ч. у сфері безпеки.

Друге – відносне падіння світової значимості Європи та, мабуть, ще більше падіння значимості Східної і Центральної Європи як світового регіону. В чомусь погано, в чомусь, можливо, й добре, що ця територія перетворюється на певну “геополітичну провінцію”. Коли ми були епіцентром подій під час Другої Світової війни й до 1991р., то це не принесло великого щастя нашій державі, а коштувало їй величезних людських, економічних та інших втрат.

Третє – проблеми внутрішнього характеру, проблеми української еліти. Про це дуже багато йшлося. Але зрозуміло, що немає безвихідних ситуацій. Вакуум безпеки – це ситуація не лише складності і страху, але й можливості побудови певної чіткої прогнозованої лінії, можливості відновлення інститутів, більш принципівих цілеспрямованих дій. Україна має близько двох років для здійснення істотних перетворень – бо цілком зрозуміло, що нинішнє суттєве падіння міжнародної напруженості зміниться в середньостроковій перспективі зростанням зовнішніх ризиків.

У нас є можливості побудови власної політики – це унікальний набір консультативних механізмів, які сформували українську зовнішню політику протягом останніх 20 років. Україна має такі механізми фактично з усіма провідними світовими гравцями. Стан

їх використання – це інше питання, але потенційно ці консультативні формати відносин існують і з ЄС, і з РФ, і з США, і з НАТО.

У нас є формат особливого партнерства з НАТО, який можна й потрібно використовувати, особливо в межах нової стратегічної концепції Альянсу. У нас є декларації про стратегічне партнерство з РФ, і є Великий договір, але немає конкретного наповнення цих документів.

У нас є відповідна договірно-правова база відносин з ЄС, є також декларація про стратегічне партнерство з США, – але яким є ступінь виконання цих договорів і декларацій?

Думаю, зараз час не великих декларацій, не формулювання красивих і дуже далеких завдань, а інвентаризації та наведення ладу в наявних домовленостях. Слід максимально використовувати ті інструменти співробітництва, які ми маємо. Я переконаний: історія ніколи не ставить перед будь-яким суспільством завдань, яких воно не може виконати. ■

ВІДНОСИНИ У ТРИКУТНИКУ РОСІЯ – УКРАЇНА – НАТО/ЄС

НЕЙТРАЛЬНА, ПОЗАБЛОКОВА УКРАЇНА – КЛЮЧОВИЙ ЧИННИК НОВОЇ КООПЕРАТИВНОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ



Олександр ЧАЛИЙ,
Надзвичайний і Повноважний
Посол України

Кілька попередніх принципових зауважень. *Перше:* пошук і розуміння доцільних і необхідних дій України у сфері національної безпеки потребують насамперед зваженого і ґрунтовного аналізу, а також урахування світових і європейських тенденцій. *Друге:* тут лунали думки про те, що Україна повинна почати “свою гру”. Безперечно, але мусимо чітко розуміти, що в координатах сучасної світової геополітики ми не є великою державою, і на свою гру не маємо ні сил, ні можливостей. Україна може лише впливати на гру великих. Якщо ми робимо це розумно – це добробут і безпека для України; якщо створюємо конфронтацію між великими – це суттєві проблеми для нас. *Третє:* організатори цієї конференції означили відносини Росія-Україна-НАТО/ЄС як трикутник. Вважаю, що ЄС і НАТО слід розділяти, це різні суб’єкти сучасної геополітики, об’єднувати їх – помилка.

Говорячи про систему європейської безпеки, слід виходити з фундаментальних посилок. Так, Статут ООН містить визначення регіональної безпекової організації, з якого випливає, що НАТО – це регіональна

євроатлантична, а не *європейська* безпекова організація (доречно нагадати, що багато років вона називалася саме атлантичною, і європейці довго боролися за доповнення її назви словом “європейська”).

На європейському континенті є ще одна регіональна безпекова система – ОДКБ. А також пан’європейська т.зв. “система м’якої безпеки” – ОБСЄ. Слід також враховувати, що на європейському континенті є дуже багато договірних юридичних документів (наприклад, Договір про звичайні озброєння), які є ключовими чинниками саме в пан’європейській системі безпеки. Отже, *де-факто* існує загальна європейська система безпеки від Владивостока до Лісабона, і зараз є спроби оформити її *де-юре*. По суті, це зміст нової пропозиції РФ щодо європейської системи безпеки (план Медведєва).

На мій погляд, мова може йти про проект нового ОБСЄ чи її суттєвого оновлення (ОБСЄ плюс).

Водночас центр боротьби (радіше – суперництва) між США і Китаєм у ХХІ ст. стає ключовим фактором глобальної геополітики. Це означає, *по-перше*, що США у стратегічному плані поступово будуть знімати з себе відповідальність за європейську безпеку, яку вони несли після Другої Світової війни, передаючи її насамперед до сфери відповідальності ЄС (передусім Німеччині, Франції, Іспанії, Італії, Англії, Польщі). Відповідно, ЄС (у першу чергу Німеччина та Франція) будуть не в змозі вибудовувати нову систему європейської безпеки без реальної співпраці та кооперації з РФ, що своєю чергою вимагатиме створення нової системи європейської кооперативної безпеки.

По-друге – тому майбутнє безпеки на пан’європейському континенті полягає у створенні кооперативної безпекової системи від Владивостока до Лісабона. Над змістом цієї нової європейської системи безпеки працюють ключові експерти світу.

Наразі стосовно неї слід відзначити два моменти. *Перший:* ЄС не відіграватиме в ній роль єдиного суб’єкта. ЄС у забезпеченні європейської безпеки буде тісно співпрацювати з оновленим НАТО, роль якого в забезпеченні безпеки на континенті зазнаватиме кардинальних змін. Також у Європі будуть залишатися нейтральні країни – Австрія, Фінляндія, Швеція (доречно нагадати також, що Ірландія проголосувала за Лісабонський протокол лише за умови підтвердження свого нейтралітету).

Другий: у формуванні нової системи європейської безпеки ключовим буде питання країн, які досі мають невизначений безпековий статус – України, Грузії, Молдови, Азербайджану, оскільки поки воно не вирішене, то холодна війна юридично не завершена.

Тому виникає питання: **якого безпекового статусу надати Україні, якого безпекового статусу вона потребує і на який безпековий статус може претендувати?**

Я принципово не згоден з колегами в тому, що ми не вступили до НАТО й не вступаємо до ЄС лише з власної вини. Ми не могли *ніколи* вступити до Альянсу через геополітичні реалії, які склалися протягом цього часу на європейському континенті. Ми фактично не мали жодного шансу (за винятком перших пір року після Помаранчевої революції, якщо були б зроблені правильні кроки).

Тут висувалася теза, що вступу до НАТО заважали внутрішня нестабільність і відсутність суспільної підтримки. Але у Грузії є стабільність і є 90% підтримки вступу до НАТО – проте вона досі не член Альянсу. Отже, проблема в іншому: стосовно України і Грузії немає геополітичного компромісу між НАТО та РФ.

Тому **безпека України в новій системі європейської кооперативної безпеки повинна базуватися не на зброї та армії, а на збалансованій розумній дипломатії**, яка чітко розуміє глобальні та регіональні тренди і вписується в них, щоб забирати на себе їх синергію. Безперечно – за умови дотримання національних інтересів України.

Ми можемо критикувати термін позаблоковості чи нейтральності, але Україна не може ввійти до нової системи кооперативної європейської безпеки як член чи ОДКБ, чи НАТО. Якщо вона намагатиметься це зробити (чи хтось із великих намагатиметься це зробити за неї) – вона ризикує стати Польщею XIX ст., тобто бути розділеною. Отже, **позаблоковість, нейтральність України у процесі формування нової системи європейської безпеки є об'єктивною геополітичною реальністю**. Україна сама в першу чергу повинна бути зацікавлена у своїй позаблоковості, нейтральності, оскільки саме в такому статусі вона у змозі відігравати ключову роль у формуванні нової системи кооперативної безпеки в Європі.

У моєму розумінні кожна нейтральна країна є позаблоковою, але не кожна позаблокова є нейтральною. Іншими словами, **позаблоковість – це політика та тактика, а нейтралітет – це статусність і як наслідок – відповідне міжнародно-правове визнання**.

Тому побоювання терміну “нейтральність” серед українських експертів – велика помилка. Саме сьогодні перед Україною відкривається можливість *вимагати* для себе міжнародно-правового закріплення свого безпекового статусу. В цій ситуації українська дипломатія повинна зіграти більш фундаментальну, більш стратегічну гру. Україна повинна порушити питання про свій статус геополітичного центру в новій системі європейської безпеки, що формується, в якості постійно нейтральної держави. На відміну від інших *де-факто* позаблокових країн, **ми маємо дві ключові переваги – законодавче закріплення позаблокового статусу всередині держави та міжнародно-правове закріплення цього статусу в Будапештському меморандумі**.

Зважаючи на зазначене вище, я не повною мірою сприймаю заяву Міністра закордонних справ, який, коментуючи питання відносин України з НАТО, заявив про те, що “питання про членство наразі знімається з порядку денного”. Тобто – наразі знімаємо, завтра, що, знову поставимо? Це показує, що сучасна українська дипломатія сприймає позаблоковість як тактику, а не стратегію зовнішньої та безпекової політики України. На мою думку, це – помилка, бо така невизначеність може вести до дестабілізації як всередині країни, так і в її зовнішньому оточенні.

Я теж хотів би, щоб Україна була членом НАТО. Але це неможливо, з огляду на сучасні та майбутні глобальні і європейські геополітичні реалії. Тому я розумію, що слід іти іншим шляхом, а саме – шляхом визнання за Україною статусу постійно нейтральної

держави. Якби ми об'єдналися на платформі нейтралітету ще рік тому – не було б угод про Чорноморський флот. Якщо ми не об'єднаємося на формулі постійного нейтралітету як ключової і реальної формули безпеки для України сьогодні, то ми втратимо шанс зробити історичний внесок у побудову нової системи європейської кооперативної безпеки.

У цьому контексті наша конференція могла б запропонувати українській владі у 2013р. (коли Україна головуватиме в ОБСЄ) провести в Києві саміт ОБСЄ для затвердження ключових принципів нової системи європейської кооперативної безпеки. ■

СЬОГОДНІ СЛІД БІЛЬШЕ ГОВОРИТИ ПРО ЄВРОПЕЙСЬКІ ЦІННОСТІ



Юрій ЩЕРБАК,
Надзвичайний і Повноважний
Посол України

Я, мабуть, єдиний в цьому залі, хто в 1997р. брав участь у церемонії підписання Хартії Україна-НАТО в Мадриді. Це був надзвичайно світлий, сповнений надій період нашої дипломатії. Ідея вступу України до НАТО і ЄС виникла на самому початку незалежності. Це була ідея цивілізаційного вибору України, нашого прагнення бути цивілізованою, демократичною країною, яка сповідує європейські цінності. За минулі роки, попри певні помилки і прорахунки, було зроблено багато зусиль на європейському напрямі, забезпечено позитивні європейські перспективи нашої держави.

Але сьогодні, через 19 років незалежного розвитку, Україна опинилася в ситуації різкої зміни зовнішньополітичних і внутрішніх пріоритетів. Можна загортати в дуже гарні обгортки (як це роблять мої колеги дипломати) жорсткі дії адміністрації В.Януковича, часто всупереч Конституції і законам України, які зумовили входження України до сфери впливу Росії, але насправді це нагадує повернення до брежнєвських часів обмеженого суверенітету, хіба що в новій редакції.

Так, **було б добре, якби Україна висунула свою модель європейської безпеки**, а не модель Д.Медведева, яку відкидають зараз на Заході. Але ряд спільних декларацій України та РФ показують, що зовнішня політика нашої держави входить до поля російської зовнішньої політики. Це не лише позбавляє українську дипломатію свободи маневру, але й ставить під сумнів самостійність позиції України на світовій арені.

Тут уже згадувалася “фінляндізація” – поведінка слабких країн під тиском сильних. Це саме те, що очікує на Україну, якщо наступні дії нової влади будуть подібними до тих, які вона зробила дотепер. І якщо Європа погодиться з цим, то й Іспанію чекає така ж

доля, оскільки ми пов'язані воєдино, немає окремого "острова Україна" й окремого "острова Іспанія". Отже, наші проблеми повинні бути зрозумілими нашим іспанським колегам.

За дві години українські парламентарі змінили законодавство, вистраждане за 10 років, і відмовилися від перспективи вступу до НАТО. Але вилучити положення про вступ і водночас виконувати відповідну Річну національну програму – нонсенс.

Зафіксовано безпрецедентний термін пролонгації перебування іноземних військ в Україні, за якого нейтральний статус виглядає нонсенсом. Проголошено позаблоковий статус – і негайно надійшла пропозиція вступу до ОДКБ. Але чому Україна повинна приєднуватися до цього російського блоку, маючи кордони з країнами НАТО і співпрацюючи з країнами НАТО?

Представники НАТО, партнери України розгублені й не можуть зрозуміти, що це?

А це – найбільша геополітична перемога Росії. Росія розпочала свою операцію у 2005р., відразу після Помаранчевої революції, здійснила її успішно й досягла перемоги. Однак, ця перемога досягнута не у 2010р. в Харкові, а у 2008р. в Бухаресті – коли Франція і Німеччина, за мовчазної згоди США, відмовили Україні у вступі до НАТО.

Світова економічна криза принесла величезні зміни, насамперед – загострення боротьби між процесами глобалізації і тяжіння до збереження національної окремішності. В ЄС поглиблюється "вододіл" між західно- та східноєвропейськими країнами. Зокрема, триває боротьба за Польщу, яка очолює "східну групу" в ЄС, є дуже важливим елементом встановлення нового світового порядку, тобто геополітичного союзу Німеччини і Росії. Є поділ між європейськими Північчю і Півднем. Скажемо відверто, **зараз у Європі немає стійких союзів, усе перебуває в дуже динамічному русі.** Стратегічна парадигма – розширення НАТО і ЄС, зійшла нанівець, відбувається серйозна реструктуризація європейських інститутів. Тому Україна не лише через свою бездарну політику, але й через ці зміни опинилася на роздоріжжі.

Сьогодні вона знову обирає одну з двох моделей. *Перша:* модель західної демократії – толерантність і демократичне знаходження компромісів. *Друга:* модель т.зв. "керованої демократії", фактично – авторитаризм. З боку нової влади спостерігається нав'язування суспільству саме другої моделі. Є спроби звузити поле демократії, обмежити свободу слова, скоротити обсяг прав людини – про яку євроінтеграцію ми можемо говорити і про яке об'єднання суспільства? Ми повинні сказати відверто: **українське суспільство не є єдиним, оскільки дві його частини сповідують різні цивілізаційні моделі, іншими словами, є Україна європейська та Україна євразійська, ближча до російських реалій.** Тому силове нав'язування однієї з моделей може зумовити дуже серйозний суспільний розкол.

Тим часом Європа зачарована стабілізацією в Україні. Немає сварок, суперечок і конфліктів. Але це не та стабілізація. Вона забезпечена не знайденим за демократичною процедурою консенсусом, а силовим, адміністративним тиском. Така стабілізація є позірною і не може бути стійкою і тривалою.

Хочу застерегти наших іспанських колег від дуже небезпечної ілюзії (а це на Заході вже проявляється), що Україна й Росія є єдиним геополітичним простором, як це було за часів СРСР. Це не так. **Більшість українських громадян є прихильниками європейського шляху розвитку України.** Тому, думаю, сьогодні треба більше говорити про європейські цінності, ніж про належність до ЄС та НАТО, – організацій, навколо ефективності яких точиться чимало дискусій. Адже все можна змінити, все минає – а цінності залишаються.

2010 рік – початок дуже складного періоду в історії людства, є багато свідчень того, що наступні роки можуть бути дуже конфліктними, і нам треба зробити все, щоб цього уникнути, **зберегти найважливіше з наших спільних європейських цінностей – демократію, толерантність, верховенство права та суверенне право громадян кожної країни на самостійне визначення своєї долі.** ■

ПОТЕНЦІАЛ ПАРТНЕРСТВА УКРАЇНА-ЄС

СПІЛЬНО ЗМІЦНЮВАТИ ЄВРОПЕЙСЬКУ І СВІТОВУ БЕЗПЕКУ



**Жозе Мануел Пінту
ТЕЙШЕЙРА,**
голова
Представництва ЄС в Україні

На цей час відносини України та ЄС будуються на основі угод, укладених понад 10 років тому, зокрема – Угоди про партнерство та співробітництво. Наші взаємини розвиваються на засадах добросусідства і спрямовані на зміцнення в Україні демократії, захисту прав людини та ефективної ринкової економіки. Особливо активними, відвертими і плідними стали наші взаємини протягом останніх п'яти років.

Так, уже понад три роки тривають переговори щодо Угоди про асоціацію, які відбуваються за багатьма напрямками – від судочинства до енергетики та захисту довкілля. Відразу після вступу України до СОТ у 2008р. започатковано також процес переговорів щодо комплексної Угоди про вільну торгівлю, яка є невід'ємною частиною Угоди про асоціацію. Тобто остання може бути підписана лише тоді, коли будуть узгоджені всі питання, пов'язані зі створенням зони вільної торгівлі між ЄС та Україною. Якщо Угода про асоціацію буде підписана і впроваджена, то з економічної точки зору Україна буде інтегрована до ЄС, а з політичної – буде його асоційованим членом. Тобто, в європейському просторі вона набуде такого самого статусу, як Норвегія чи Швейцарія.

На цей час процес підготовки Угоди відбувається в межах ухваленого наприкінці 2009р. Порядку денного асоціації, який передбачає здійснення в Україні

відповідних заходів і реформ. 26 січня 2010р. був прийнятий перелік пріоритетів Порядку денного асоціації Україна-ЄС, у якому визначено 78 пріоритетів на 2010р. Слід зазначити, що виконання згаданих заходів щорічно оцінювалось Європейською Комісією (востаннє – приблизно місяць тому) і відповідні оцінки публікувалися на офіційному сайті Представництва ЄС в Україні. Зараз започатковано моніторинг виконання Порядку денного асоціації, черговий раунд відповідних переговорів і дискусій відбудеться у вересні.

Що стосується опрацювання політичної частини тексту Угоди про асоціацію, то залишилось узгодити кілька питань, зокрема – питання перспективного членства України в ЄС, яке українська сторона пропонує внести до Угоди. Є також інші питання до обговорення, з яких дуже важливим можна вважати питання про ратифікацію Україною Римського статуту Міжнародного кримінального суду².

Переговори стосовно зони вільної торгівлі відбуваються регулярно, з інтервалом у квартал, у Києві та в Брюсселі по чергово. На цей час вони ще досить далекі від завершення – однак, це не означає, що узгодження позицій (в т.ч. стосовно перехідних періодів на різних ринках), є неможливим. **Проблемні питання добре відомі обом сторонам, і спрямувати процес до його кінцевої стадії – це питання лише політичної волі.**

Важливо відзначити ще один напрям нашого співробітництва – Східне партнерство. Це процес, започаткований у 2009р., який охоплює співпрацю з шести пострадянськими країнами – Азербайджаном, Білоруссю, Вірменією, Грузією, Молдовою та Україною. Він не заміняє двосторонні відносини цих країн з ЄС, а має на меті поширення кращого досвіду таких відносин на всі названі країни в їх співробітництві як з ЄС, так і між собою. На цей час найбільш просунутими є відносини ЄС саме з Україною. Тому цей досвід поширено, наприклад, на Молдову, яка теж нещодавно започаткувала процес переговорів щодо Угоди про асоціацію. І слід відзначити, що в цьому процесі вона вже наздоганяє Україну.

Наступне питання, дуже важливе в нашому порядку денному, це питання візового режиму ЄС для громадян України. Як відомо, на цей час є Угода між Україною і ЄС про спрощення оформлення віз, яка набула чинності в січні 2008р. і справила позитивний вплив на розв'язання проблеми віз: за цей час суттєво зросла загальна кількість наданих віз, відповідно – зменшилася кількість відмов (до 5% загальної кількості звернень), понад півтора мільйона віз було надано у спрощеному режимі – для визначених в Угоді категорій громадян (учених, студентів, журналістів, бізнесменів та ін.). Сподіваюся, розв'язанню візових проблем сприятиме також нещодавно ухвалений ЄС Візовий кодекс, положення якого поширюватимуться як на країни ЄС, так і країни Шенгенської зони, що не є членами Євросоюзу. Запровадження Кодексу зробить процес надання віз більш прозорим (зокрема – він передбачає обов'язкове надання пояснень у випадку відмови в дозволі на в'їзд).

Водночас ми продовжуємо діалог з Україною стосовно безвізового режиму для українських громадян.

Нещодавно цей процес перейшов на рівень міністрів ЄС і стосується вже безпосередньо створення Плану дій з набуття Україною зазначеного режиму. В цьому документі мають бути передбачені заходи, яких повинна вжити українська сторона та які пов'язані з покращенням управління процесами міграції, прикордонного контролю тощо. Думаю, переговорний процес з узгодження документа буде завершено невдовзі.

Дуже важливим для нас є також питання енергетики, енергетичної безпеки – з огляду на те, що 20% енергоресурсів країни ЄС отримують саме через Україну та Білорусь. І ми всі знаємо про “енергетичні кризи”, що траплялись останнім часом, зокрема через певну нерегульованість окремих питань між Україною і Росією. **Євросоюз очікує безпеки та передбачуваності транзитних поставок, завдяки чому Україна й надалі відіграватиме роль важливого транзитера енергоносіїв.**

На завершення, хочу зазначити, що наша співпраця з Україною охоплює велику кількість інструментів допомоги в реформуванні багатьох сфер суспільної життєдіяльності: від державного врядування, судової системи до науки та охорони довкілля. І природно – ми дедалі більш активно співпрацюємо у сфері політики безпеки. Так, зараз обговорюється питання участі України в майбутніх місіях ЄС за кордоном. Сподіваюся, така участь буде успішною і слугуватиме нашій спільній справі зміцнення європейської і світової безпеки. ■

СПІЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА НЕПОДІЛЬНУ ЄВРОПЕЙСКУ БЕЗПЕКУ



Євген ПЕРЕЛИГІН,
директор Бюро
європейської інтеграції
Секретаріату Кабінету
Міністрів України

Попереднє зауваження: тут ідеться про “потенціал партнерства України з ЄС”. Думаю, сьогодні поняття партнерства є дещо застарілим – оскільки останніми роками Україна здійснює активну політику переходу від кооперації до інтеграції і від партнерства до асоціації. Тому я говорив би про потенціал майбутньої асоціації України та ЄС, у т.ч. у співробітництві у сфері безпеки.

Безпекі питання слід розглядати під кутом зору спільної європейської безпеки, за забезпечення і зміцнення якої мають нести відповідальність як ЄС і його країни-члени, так і країни, що знаходяться поза межами ЄС. Вилучення із загальноєвропейського безпекового ланцюжка будь-якого актора спричинить послаблення безпеки всієї Європи. Ця теза є ще більш актуальною, коли ідеться про Україну.

² Ідеться про договір про створення Міжнародного кримінального суду, укладений в 1998р. на Дипломатичній конференції країн-членів ООН у Римі. Договір підписали 120 країн-членів ООН. Договір набув чинності у 2002р., згаданий суд започаткував діяльність у 2005р. – Ред.

Міжнародна конференція, 8 червня 2010р.



Однак, перш ніж визначати потенціал асоціації України та ЄС у сфері безпеки, слід окреслити виклики й загрози, що стоять перед Європою і її окремими суб'єктами.

Думаю, більшість колег погодяться з тим, що в нинішніх геополітичних умовах небезпека агресії проти будь-якої з країн-членів ЄС зведена практично до нуля. Натомість, є інші, менш передбачувані загрози – тероризм, розповсюдження зброї масового знищення, регіональні конфлікти, організована злочинність тощо. Ці загрози мають міжнародний характер, тому жодна країна не може самостійно ефективно їм протидіяти.

Отже, теза перша: взаємозалежність у сучасному світі спонукає абсолютну більшість держав шукати колективних заходів зміцнення як міжнародної, так і власної безпеки, об'єднуювати зусилля у сфері підтримання миру та стабільності.

При цьому, варто пам'ятати, що поняття національної і міжнародної безпеки давно не розглядається лише у військових термінах, а охоплює перелік практично всіх сфер суспільної життєдіяльності: економіку, енергетику, екологію, соціальну та гуманітарну сфери та ін.

Протидіяти новітнім загрозам слід відповідними, сучасними заходами, що охоплюють комплекс механізмів, відомих у світовій дипломатії, – це активна політична позиція провідних гравців на міжнародній арені, кризовий менеджмент, гуманітарні, поліцейські та економічні акції, створення належних міжнародно-правових механізмів. Увесь цей комплекс сьогодні називають “політикою м'якої сили” (*soft power*), яка в умовах сучасних асиметричних загроз є найбільш адекватним засобом попередження міжнародних конфліктів і криз.

Тому наступна теза: сьогодні ЄС, разом з партнерами, є міжнародною силою, цілком спроможною забезпечити належний рівень саме такої “м'якої безпеки” на європейському континенті. І саме такої ролі ЄС потребують системи регіональної і глобальної безпеки.

Однією з ключових проблем, що безпосередньо впливає на розвиток європейської системи безпеки, є ступінь автономності ЄПБО та її залежність від НАТО (“залежність” беру в лапки). Як відомо, багато країн-членів ЄС поки не готові передати свої

суверенні права у сфері безпеки і оборони спільним органам ЄС. Тому, визнаючи провідну роль на цьому етапі за НАТО, європейські країни уникають (принаймні, намагаються уникнути) зайвої конкуренції і дублювання функцій. Думаю, що заходи “м'якої сили” ЄС, підсилені гарантіями “твердої сили” НАТО, на основі безпекових принципів ООН та ОБСЄ можуть забезпечувати надійну і стабільну безпеку як у глобальному масштабі, так і на європейському континенті, – про що свідчать, зокрема як суттєвий прогрес у розвитку започаткованої в 1992р. ЄПБО, так і практичні результати зміцнення загальноєвропейської безпеки.

Щодо ролі України в системі європейської безпеки. Думаю, немає сумнівів, що безпековий потенціал є затребуваним Європою, і Україна має стати суб'єктом безпекових інтеграційних процесів. Звідси випливає **третя теза: в Європі не повинно існувати “сірих зон” безпеки, тому спільним завданням України та ЄС є сприяння створенню неподільного простору безпеки на континенті на основі наявних міжнародних правових та інституційних механізмів.**

Покладання відповідальності за розбудову системи європейської безпеки на одного лише актора – ЄС, є помилковою. Успішним цей процес буде тільки за умови залучення і врахування інтересів усіх безпекових акторів Європи, оскільки безпека, як підкреслювалося, – є категорією неподільною.

Якими є сьогодні здобутки співпраці України та ЄС? Слід згадати насамперед нашу активну співпрацю із врегулювання Придністровського конфлікту та подолання його наслідків. Завдяки посередницьким зусиллям і заходам кризового менеджменту вдалося встановити мир і стабільність у цьому регіоні Молдови, хоча процес досягнення визначеної мети триває, і Україна буде продовжувати співпрацю з ЄС у цьому напрямі.

Ще одним прикладом успішної співпраці є поліцейська місія ЄС у Боснії і Герцеговині, є й інші напрями співробітництва, можливо, формально не пов'язані з політикою безпеки і оборони, проте такі, що мають визначальний вплив на європейську стабільність, – спільні заходи в боротьбі з нелегальною міграцією, контрабандою, торгівлею людьми, співпраця прикордонних служб, спільна протидія викликам в енергетичній сфері тощо.

Кілька слів про перспективи співпраці. Україна ініціювала залучення її до операції ЄС “Аталанта”, спрямованої на боротьбу з піратством біля узбережжя Африки. 20 січня 2010р. був підписаний відповідний Указ Президента України, а наразі в Уряді опрацьовуються формат участі в операції і механізми відрядження українського контингенту. Україна висловила також зацікавленість у залученні підрозділів своїх Збройних Сил до формування багатонаціональних бойових груп ЄС, які нестимуть бойове чергування у II півріччі 2011р. Сьогодні на рівні відповідних міністерств і відомств, органів ЄС опрацьовуються конкретні питання такого залучення. Крім того, у відповідь на пропозицію ЄС вирішуються питання приєднання України до військової операції ЄС у Боснії і Герцеговині. Традиційним об'єктом спільного інтересу України та ЄС є також українські військово-транспортні можливості, які, на жаль, досі не використовуються належною мірою.

Чи достатньо цього сьогодні? Думаю ні. Звідси – остання теза: ми маємо ставити перед собою і досягати більш амбітних цілей. Тому в майбутній Угоді про асоціацію має бути визначене поглиблене співробітництво України та ЄС, у т.ч. – в рамках ЄПБО. ■

ВИКОРИСТОВУВАТИ ПОТЕНЦІАЛ СПІВРОБІТНИЦТВА З ЄС



Борис ТАРАСЮК,
голова Комітету
Верховної Ради України
з питань європейської інтеграції

Радий з того, що ініціатива українсько-іспанського стратегічного діалогу, започаткована у 2008р., має продовження. Як учасник формування не лише цієї ініціативи, але й двосторонніх взаємин України та Іспанії загалом, можу сказати, що у нас бракує обопільної уваги до питань, що насправді становлять взаємний інтерес, зокрема до питань безпеки, – тому **продовження українсько-іспанського стратегічного діалогу є безумовно важливим кроком.**

Не потребує доведення теза про те, що потенціал партнерства Україна-ЄС у всіх сферах є надзвичайно великим. Питання полягає в тому, чому він не використовується повною мірою і хто в цьому винен.

Сьогодні, за нової влади, популярною стала критика всього зробленого за попередні п'ять років. Не відстають від внутрішніх критиків і деякі чиновники ЄС, які починають говорити про “необхідність для України обрати свій шлях – стабільність”. Яку стабільність – північно-кореєського, іранського чи іншого подібного гатунку? Чому Україна має відмовитися від пріоритету європейських цінностей?

Хочу нагадати, що за попередні п'ять років українською стороною було дуже багато зроблено і для ЄС, і для громадян ЄС, значно активізувалися наші взаємини. За цей час: Україною надано безвізовий режим для мільйонів громадян ЄС; ЄС визнав Україну країною з ринковою економікою і допоміг їй вступу до СОТ; ми започаткували переговори щодо нової масштабної угоди (названої згодом Угодою про асоціацію) і щодо зони вільної торгівлі; започаткували також візовий діалог, кінцевою метою якого має бути надання ЄС безвізового режиму для громадян України.

Тому мене дивують висловлювання про те, що попередня влада займалася лише деклараціями й нічого не робила. Адже тоді виникає питання, звідки з'явилися \$30 млрд. іноземних інвестицій в економіку України впродовж цих п'яти років – порівняно з \$9 млрд. за попередні 14 років? Зауважу, 78% цих інвестицій надходять з країн ЄС.

Говорю це, оскільки дивно чути від чиновників ЄС, що нічого не робилося попередніми роками, а також для того, щоб запобігти намаганням нинішньої влади перебрати на себе досягнення попередників. Я не погоджуюсь з таким підходом. Я професійний дипломат і хочу сказати, що **зовнішню політику, її досягнення й недоліки слід оцінювати об'єктивно, без кон'юнктури поточного моменту – хто при владі, тому й дякувати.**

Тут уже згадувався важливий елемент відносин з ЄС – візовий діалог. Україна досі не має погодженого з ЄС Плану дій (або Дорожньої карти) з набуття безвізового режиму. Що зараз робить Україна для отримання такого Плану? 1 червня 2010р. схвалено у другому читанні лише один необхідний закон – про захист персональних даних (будемо сподіватися, що Президент його підпише), але є ще ряд міжнародних документів, які очікують на ратифікацію. Рік тому прийнято Закон про боротьбу з корупцією – але вже двічі Парламент переносив набуття ним чинності: спочатку на 1 квітня 2010р., тепер – на 1 січня 2011р. Тим часом, без набуття чинності цим Законом не набуде чинності в Україні й ратифікована вже Верховною Радою Конвенція ООН про боротьбу з корупцією.

Досі не створено єдиний міграційний орган. Не йдеться про паспорти з біометричними даними – це питання технічне, за наявності волі й коштів його можна вирішити швидко.

Є й ряд інших проблем, без розв'язання яких ми не можемо рухатися вперед і в яких слід не кивати на Брюссель, а подивитися на те, що ми самі не робимо.

Тут доречно сказати, що 24 квітня 2010р. після зустрічі з Комісаром ЄС з питань розширення та європейської політики сусідства і партнерства Ш.Фюле, я вніс пропозицію Президенту В.Януковичу про те, які документи, які кроки треба зробити з боку Президента та Уряду, щоб прийняти потрібні закони. Відповіді немає досі. Це свідчить про ставлення нинішньої влади до однієї з ключових структур Верховної Ради – Комітету з питань європейської інтеграції, а можливо, й до офіційно задекларованої політики європейської інтеграції.

Повертаючись до потенціалу взаємин Україна-ЄС.

Перше. Тут говорилося, що “час від часу” Україна приєднується до заяв ЄС. Це не зовсім так. Україна приєднується до 95% заяв ЄС з питань міжнародної і регіональної політики, що не можна назвати “час від часу”, *from time to time*. Навпаки, це свідчить, що **Україна є послідовним, активним учасником усіх заходів, що стосуються спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС.**

Друге. Окремі мої колеги-дипломати доводять переваги позаблоковості України – хоча ще два місяці тому вони так само завзято доводили необхідність її вступу до НАТО. Мені шкода українських дипломатів, які змушені сьогодні кардинально змінювати свою позицію разом з “лінією партії”.

Третє. Позаблоковість України тут називали такою, що “природно виросла на українському ґрунті”, і жодним чином не є нав'язаною ззовні? А як тоді розуміти заяви К.Затуліна, який закликає до негайного проведення референдуму з питань позаблоковості – щоб українцям ніколи навіть на думку не спало членство

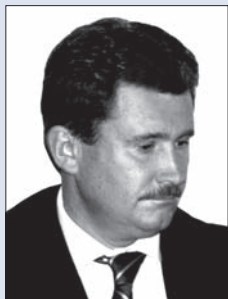
в НАТО? Отже, ззовні за нас хочуть вирішувати питання нашої безпеки, цінностей і пріоритетів – така політика далеко не заведе.

Виникає питання: якщо ми позаблокова країна, то як ми братимемо участь у ЄПБО, якщо прийдемо до членства в ЄС?

На мою думку, заклики до того, щоб Україна брала участь у великій грі, яка називається новою архітектурою європейської безпеки, – це не для професіоналів, а для “партійної лінії”. Велика гра під назвою “нова архітектура європейської безпеки” виготовлена у Кремлі, її головна мета – виштовхнути США з європейської політики безпеки, закріпити і зміцнити роль Росії на європейському безпековому просторі.

На завершення хочу підкреслити: Україна ще значною мірою не використала свій потенціал у взаєминах з ЄС. Так само, як і Брюссель не використовує потенціал цих взаємин. ■

ПРОДОВЖУВАТИ ТА ПОГЛИБЛЮВАТИ УКРАЇНСЬКО-ІСПАНСЬКИЙ ДІАЛОГ



Анатолій ЩЕРБА,
Надзвичайний і Повноважний
Посол України
в Королівстві Іспанія

Безумовно позитивним є те, що завдяки організаціям Конференції – Центру Разумкова, Інституту міжнародних питань і зовнішньої політики (INCIPE), за участі барселонського центру CIDOB – українсько-іспанський діалог, започаткований у 2008р. в Мадриді, продовжується. Думаю, що в такому форматі ми зможемо провести ще багато дуже корисних спільних заходів.

Слід констатувати, що сьогодні була дуже цікава дискусія з питань, пов'язаних з НАТО, ЄС, загальною ситуацією на європейському континенті. Але, на жаль, саме українсько-іспанський діалог був, так би мовити, фоном дискусії – лунали лише окремі згадки про іспанський досвід інтеграції в ЄС. Насправді, мені здається, що досвід Іспанії міг би бути дуже корисним для України, оскільки це досвід не далекої історії, а досвід нового часу, досвід демократичного розвитку країни з 1975р.

Під час Конференції багато йшлося про стабільність. В Іспанії шлях до стабільності пролягав через пошук національного консенсусу. Саме під час демократичних перетворень, започаткованих у II половині 1970-х років, формувалась об'єднавча національна ідея, складовою якої була й інтеграція до ЄС. І національний консенсус було знайдено, зокрема в 1977р. в т.зв. “Пакті Монклоа”, що став відправною точкою для консолідованої співпраці головних політичних сил

і партій країни³. Звичайно, було багато різних проблем, але політичні сили й суспільство працювали на спільний національний інтерес, який полягав, зокрема, в євроінтеграції.

Мені б хотілося, щоб наступного разу наші іспанські партнери зробили більш детальний аналіз саме цього досвіду Іспанії – великої європейської країни (до речі, за чисельністю населення такої ж, як Україна). І цей досвід пошуку консенсусу між головними політичними гравцями був би адекватний і корисний в українському контексті, оскільки уроки історії завжди мають конструктивний сенс під час прийняття нових політичних рішень.

Наша Конференція збіглася в часі з дискусією в Україні навколо перспектив її співпраці з НАТО. І в цьому питанні досвід Іспанії є дуже цікавим. Так, у сьогоднішніх виступах з приводу контактів Україна-НАТО лунала відома формула – “ніколи не говори ніколи”. Цю формулу підтверджує досвід Іспанії, яка вступила до НАТО в 1982р. й пережила надалі досить складний період – адже саме в цей час на хвилі антинатовських гасел до влади прийшли соціалісти. Але що сталося потім? Через чотири роки на референдумі Іспанія віддала 52% голосів за те, щоб продовжити членство в Альянсі. На референдум питання про продовження членства країни в НАТО було винесено на умови, які передбачали, що участь Іспанії в Альянсі не означатиме приєднання до його військової структури, а також зберігатиметься заборона на розміщення ядерної зброї на іспанській території. Повноцінного членства в НАТО Іспанія набула лише наприкінці 1999р., коли дискусії та емоції з цього питання залишилися далеко позаду. Тому я думаю, що нам не варто говорити “ніколи” в тих питаннях, що стосуються НАТО.

Ми обговорюємо питання безпеки, але, на жаль, поза увагою залишилася тема енергетичної безпеки та, знову ж, відповідний іспанський досвід. Іспанія більшою мірою, ніж Україна, залежить від зовнішніх постачань газу, але вона знайшла відповідну формулу гарантування енергетичної безпеки, яка охоплює високу географічну диверсифікацію джерел постачання енергоносіїв та активне використання відновлюваних джерел енергії. Думаю, на наступних наших зустрічах слід звернути увагу на досвід формування системи національної енергетичної безпеки Іспанії.

Інше питання, якого варто торкнутися, – відносини Іспанії з нашим сусідом Росією. В іспанських ЗМІ можна знайти різні оцінки російської політики. Водночас, загалом, їх підхід практично завжди є об'єктивним і досить критичним. Проте це не заважає Іспанії – члену НАТО – мати чудові відносини з Росією. Зокрема, скориставшись своїм головуванням у ЄС у I півріччі 2010р., Іспанія виступила “локомотивом” у діалозі щодо запровадження безвізового режиму для Росії, незважаючи на те, що з цього питання не було консенсусу всередині ЄС.

На завершення хочу висловити подяку всім представникам Центру Разумкова, їх іспанським колегам INCIPE і CIDOB за підтримку наших ініціатив та побажати успішного продовження українсько-іспанського діалогу в інтересах подальшого розвитку співробітництва між нашими країнами. ■

³ Пакт Монклоа – пакт, який був підписаний представниками всіх провідних політичних партій і рухів Іспанії в палаці Монклоа та який визначив стратегічні напрями розвитку країни, зокрема її демократизації в межах парламентської монархії, інтеграції до євроатлантичних структур тощо. Одним з головних було положення про не згадування взаємних звинувачень минулого (звідси – “Пакт мовчання”). – Ред.

ПРОБЛЕМИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В ОЦІНКАХ ЕКСПЕРТІВ

Важливою частиною досліджень Центру Разумкова у сфері зовнішньої політики є опитування експертів, що дає можливість визначити загальні позиції і прогнози фахівців з важливих зовнішньополітичних питань і відстежувати їх динаміку.

Це є надзвичайно актуальним на нинішньому етапі зміни влади у країні, коли серед державно-політичної еліти, в експертних колах, у суспільстві тривають дискусії навколо проблем підвищення ефективності зовнішньополітичної діяльності, забезпечення національної безпеки України, нових акцентів у зовнішньополітичному курсі нового керівництва. У цьому контексті становлять інтерес результати останнього за часом експертного опитування Центру Разумкова¹.

Під час опитування експерти оцінювали ефективність зовнішньої політики країни, ситуацію на ключових зовнішньополітичних напрямках, визначали загрози національній безпеці та шляхи її забезпечення.

Результати згаданого опитування дають підстави для наступних висновків.

(1). Ефективність дій нового керівництва України з виконання головних зовнішньополітичних завдань експерти оцінюють помітно нижче, ніж за часів президентства В.Ющенка, – за винятком поглиблення співробітництва з Росією, яке оцінюється як найбільш успішне. Майже всі оцінки експертів є нижчими, ніж відповідні оцінки громадян (крім згаданого співробітництва з Росією).

(2). Найбільші загрози для національної безпеки України, на думку експертів, пов'язані з можливістю дестабілізації українського суспільства внутрішніми чинниками (соціальними та економічними), найменш імовірні – загрози, пов'язані з міждержавними збройними конфліктами чи діяльністю терористичних організацій. Водночас, більшість експертів дотримуються думки, що Україна не має сьогодні надійних зовнішніх гарантій незалежності, суверенітету та територіальної цілісності.

(3). Експерти переважно негативно оцінюють вплив угоди з Росією про подовження на 25 років терміну перебування Чорноморського Флоту РФ у Криму на безпеку України. Це суперечить позиції більшості громадян, які дотримуються протилежної точки зору.

(4). Експерти дотримуються думки, що національним інтересам України та її захисту від загроз найбільшою мірою відповідає вступ до ЄС і НАТО. Якщо у ставленні до вступу до ЄС позиції експертів близькі до позицій більшості громадян, то у ставленні до НАТО – кардинально різняться.

(5). На думку більшості експертів, вступ України до Організації Договору про колективну безпеку (ОКДБ) або збереження її позаблоковості матиме переважно негативний вплив на ситуацію у країні та перспективи її розвитку.

ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Найбільш продуктивними експерти вважають дії нової адміністрації в поглибленні співробітництва з Росією (3,89 бала за п'ятибальною шкалою). На початку лютого 2010р., тобто наприкінці перебування на посаді Президента В.Ющенка, ефективність дій на цьому напрямі оцінювалась експертами лише в 1,92 бала². Однак, слід зазначити, що ефективність діяльності керівництва України в інших сферах оцінюється помітно нижче – всі інші середні оцінки перебувають у діапазоні 2,14-2,97 бала.

Найгірше оцінюється забезпечення інтеграції України до світового інформаційно-культурного простору, позитивного міжнародного іміджу країни, впливу та авторитету у світовому співтоваристві, захисту українських громадян за кордоном, безпеки країни, її суверенітету, територіальної цілісності, сприятливих умов розвитку суспільства, держави та економіки, високого рівня конкурентоспроможності країни. За цими позиціями, а також стосовно забезпечення миру і стабільності в регіоні, розвитку відносин з ЄС і США оцінки експертами ефективності зовнішньої політики гірші, ніж на початку лютого 2010р. В інших сферах збереглися приблизно ті ж само оцінки, що й на початку лютого.

¹ Експертне опитування проведено соціологічною службою Центру Разумкова 19-28 травня 2010р. Опитано 92 експерти – народні депутати України, представники центральних і регіональних органів виконавчої влади, державних і неурядових дослідницьких структур у Києві та регіонах України. Окремі оцінки порівнюються з результатами експертного опитування, проведеного з 26 жовтня по 10 листопада 2006р. (95 експертів); ці результати опубліковані в журналі "Національна безпека і оборона" (2006, №9). Також окремі показники порівнюються з результатами опитування громадян України, проведеного з 15-20 травня 2010р. за вибіркою, що репрезентує доросле населення України віком від 18 років за основними соціально-демографічними показниками (опитано 2 014 респондентів). Результати загальнонаціонального опитування, узагальнені в таблицях і діаграмах, див. в матеріалі "Зовнішня політика і політика безпеки України: громадська думка", вміщеному в цьому виданні.

² Докладно див.: Зовнішньополітична сфера в оцінках експертів. – Національна безпека і оборона, 2010, №2, с.30-38.

ОЦІНКА ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

Оцінюючи наявність загроз для України, експерти найчастіше називають високий рівень бідності населення, конфліктогенний рівень майнового розшарування суспільства, узурпацію влади певними політичними силами, погіршення міжнародного іміджу України, руйнування системи суспільних цінностей, порушення територіальної цілісності держави під впливом внутрішніх чинників, критичну залежність стратегічних підприємств, галузей економіки від іноземного капіталу, перетворення України на буферну зону, зниження ефективності силових структур до рівня, що не забезпечує надійний захист від існуючих і потенційних загроз, втрату або обмеження державного суверенітету, економічний занепад (на кожному з цих загроз вказують понад 60% експертів).

Рідше називаються такі загрози, як позбавлення (значне ускладнення) доступу України до іноземних ринків збуту вітчизняної продукції, втягування України в конфронтацію міжнародних суб'єктів, переростання внутрішніх протиріч на відкриті конфлікти із застосуванням сили, позбавлення (або значне ускладнення) доступу України до ресурсів (насамперед енергоресурсів), анексія частини її території іншою державою, поширення на територію України міжнародного тероризму, втягування України у збройні конфлікти на території сусідніх країн, поширення міжнародних конфліктів на територію України (на існування цих загроз вказують від 32% до 54% експертів).

Отже, найбільшими експерти вважають загрози, пов'язані із внутрішніми (соціальними та економічними) чинниками, менш імовірними – пов'язані з можливістю виникнення міждержавних збройних конфліктів чи терористичною загрозою.

Водночас, лише 16,3% експертів дотримуються думки, що Україна має сьогодні надійні зовнішні гарантії незалежності, суверенітету та територіальної цілісності, протилежну думку поділяють 78,3%. Приблизно такими (відповідно 11% і 79,8%) ці оцінки були на початку лютого 2010р. Громадяни також переважно негативно оцінюють стан забезпечення національної безпеки, хоча їх оцінки не настільки категорично негативні (відповідно 36,4% і 45,4%).

Експерти негативно оцінюють вплив угоди з Росією про подовження на 25 років терміну перебування Чорноморського Флоту РФ у Криму на безпеку України, – 72,8% з-поміж них вважають, що угода не зміцнює безпеку країни. Це суперечить позиції більшості опитаних громадян, 55,8% яких дотримуються протилежної точки зору.

ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЇЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

Експерти найчастіше дотримуються думки, що національним інтересам України та її захисту від загроз найбільшою мірою відповідає вступ до НАТО. Відносна більшість (40,2%) опитаних експертів переконані, що НАТО має бути провідною організацією у сфері забезпечення регіональної безпеки в Європі. Європейський Союз в такій якості називають 23,9% експертів, ОБСЄ – 15,2%, інші організації – помітно менше.

Експерти оцінювали наслідки реалізації трьох сценаріїв розвитку зовнішньополітичної стратегії України у ставленні до міждержавних оборонних альянсів: вступу до НАТО, до ОДКБ і збереження позаблоковості. Якщо враховувати такі аспекти, як забезпечення безпеки, розвиток оборонно-промислового комплексу (ОПК), розвиток демократії, забезпечення міжнародного авторитету країни, вплив на економічну ситуацію, відносини з ЄС, то переважно позитивно оцінюється вступ України до НАТО. На думку експертів, вступ до Альянсу матиме переважно негативний вплив лише на дві сфери: відносини з Росією і стабільність у суспільстві.

Натомість вступ до ОДКБ матиме безумовно позитивний вплив лише на відносини з Росією, і суперечливий – на розвиток ОПК (39,1% експертів вказують на позитивний вплив, 30,4% – на негативний) та на економічну ситуацію (відповідно 20,7% і 27,2%). На всі інші сфери, на думку більшості експертів, вступ до цієї організації матиме негативний вплив.

Збереження позаблокового статусу матиме, на думку експертів, переважно негативний вплив на більшість перелічених сфер, за винятком міжнародного авторитету, впливу на економічну ситуацію і відносини з ЄС, стосовно яких в експертному середовищі не сформувався чіткої домінуючої позиції.

Оцінюючи якість інформування громадян українськими ЗМІ про кожен із шляхів забезпечення національної безпеки, експерти найчастіше вказують на переважання тенденційної, здебільшого негативної інформації стосовно вступу до НАТО, на відсутність інформації стосовно вступу до ОДКБ і набуття статусу постійного нейтралітету та на тенденційну, головним чином позитивну інформацію стосовно збереження позаблоковості.

Абсолютна більшість (88%) експертів вважають, що безпеку України зміцнив би вступ до ЄС. З ними згодні 50,6% опитаних громадян. Відповідно, переважна більшість (79,3%) експертів дотримується думки, що Україні потрібно вступати до ЄС (так само вважають 52,8% громадян).

Найбільш важливими напрямами співробітництва України з ЄС експерти вважають забезпечення режиму вільної торгівлі з ЄС і підготовку Дорожньої карти із запровадження безвізового режиму між Україною і ЄС.

У ставленні до НАТО позиції експертів і громадян України кардинально різняться. 79,3% експертів виступають за те, щоб, не форсуючи процес вступу до НАТО, зосередитися на ефективному виконанні Річних національних програм, поглиблювати співробітництво з НАТО, провести відповідну інформаційну кампанію і лише 8,7% – за те, щоб відмовитися від вступу до НАТО. Серед опитаних громадян ці показники становлять відповідно 18,9% і 44,5%. Тобто, якщо громадяни переважно виступають проти вступу до НАТО, то експерти – за поглиблення співробітництва з перспективою вступу в майбутньому.

Водночас, успішність реалізації Річної національної програми, яка на час її ухвалення була покликана реалізувати курс України на євроатлантичну інтеграцію, оцінюється експертами надзвичайно низько (від 1,34 у сфері боротьби з корупцією до 2,33 бала в реформуванні Збройних Сил). ■

Якою мірою нинішня зовнішня політика керівництва України забезпечує...?
% опитаних експертів

	Середній бал*	ОЦІНКА					Важко відповісти
		"1"	"2"	"3"	"4"	"5"	
Поглиблення співробітництва з РФ	3,89	30,4	38,0	10,9	9,8	3,3	7,6
Розвиток взаємовигідних партнерських відносин з країнами-сусідами	2,97	3,3	29,3	29,3	23,9	7,6	6,5
Мир і стабільність у регіоні	2,87	2,2	26,1	34,8	23,9	9,8	3,3
Спрощення візових режимів, процедур прикордонного контролю	2,87	0,0	20,7	44,6	19,6	6,5	8,7
Розвиток відносин з ЄС	2,85	3,3	18,5	40,2	28,3	5,4	4,4
Зміцнення співпраці з США	2,73	2,2	9,8	46,7	22,8	7,6	10,8
Сприятливі умови розвитку суспільства, держави та економіки, високий рівень конкурентоспроможності країни	2,28	1,1	12,0	19,6	39,1	20,7	7,6
Безпеку країни, її суверенітет, територіальну цілісність	2,25	1,1	12,0	26,1	28,3	29,3	3,3
Позитивний міжнародний імідж країни, вплив і авторитет у світовому співтоваристві	2,20	0,0	10,9	19,6	37,0	22,8	9,8
Надійний захист своїх громадян за кордоном	2,19	0,0	4,3	28,3	39,1	19,6	8,7
Інтеграція України до світового інформаційно-культурного простору	2,14	0,0	7,6	26,1	33,7	28,3	4,4

* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає, що забезпечує дуже добре, а "5" – дуже погано.

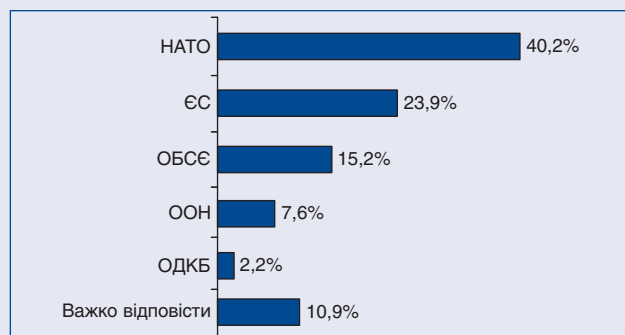
Чи існують нині для України наведені загрози?
% опитаних експертів

	ІСНУЄ		НЕ ІСНУЄ		ВАЖКО ВІДПОВІСТИ	
	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.
Високий рівень бідності населення, конфліктогенний рівень майнового розшарування населення України	83,2	85,9	5,3	2,2	11,6	12,0
Узурпація влади певними політичними силами	81,1	79,3	14,7	14,1	4,2	6,5
Погіршення міжнародного іміджу України	89,5	75,0	6,3	15,2	4,2	9,8
Руйнування системи суспільних цінностей	70,5	70,7	13,7	17,4	15,8	11,9
Критична залежність стратегічних підприємств, галузей економіки від іноземного капіталу	61,1	66,3	23,2	17,4	15,8	16,3
Порушення територіальної цілісності держави під впливом внутрішніх чинників	64,2	66,3	24,2	21,7	11,6	12,0
Перетворення України на буферну зону	69,5	65,2	12,6	14,1	17,9	20,6
Зниження ефективності силових структур до рівня, що не забезпечує надійний захист від існуючих і потенційних загроз	66,3	65,2	18,9	18,5	14,8	16,3
Втрата або обмеження державного суверенітету	56,8	64,1	32,6	23,9	10,6	12,0
Економічний занепад	66,3	62,0	25,3	17,4	8,4	20,7
Позбавлення (значне ускладнення) доступу України до іноземних ринків збуту вітчизняної продукції	82,1	54,3	10,5	19,6	7,4	26,0
Втягування України в конфронтацію міжнародних суб'єктів	53,7	54,3	26,3	34,8	20,0	10,9
Переростання внутрішніх протиріч на відкриті конфлікти із застосуванням сили	51,1	51,1	45,3	27,2	14,8	21,8
Позбавлення (значне ускладнення) доступу України до ресурсів (насамперед енергоресурсів)	48,9	48,9	10,5	32,6	7,4	18,5
Поширення на територію України міжнародного тероризму	28,4	41,3	51,6	28,3	20,0	30,5
Анексія частини її території іншою державою	47,4	41,3	42,1	38,0	10,6	20,7
Втягування України у збройні конфлікти на території сусідніх країн	24,2	33,7	62,1	41,3	13,7	25,0
Поширення міжнародних конфліктів на територію України	30,5	31,5	57,9	46,7	20,0	21,8

Яка з наведених моделей забезпечення безпеки України найбільшою мірою відповідає...?
% опитаних експертів

	ВИМОГАМ ЗАХИСТУ ВІД ЗАГРОЗ		НАЦІОНАЛЬНИМ ІНТЕРЕСАМ	
	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.
Вступ до НАТО	63,2	48,9	61,1	46,7
Збереження позаблоковості	12,6	8,7	13,7	13,0
Набуття статусу постійного нейтралітету	4,2	7,6	8,4	9,8
Вступ до Організації Договору про колективну безпеку (ОДКБ)	0,0	7,6	0,0	3,3
Інше	5,3	7,6	3,2	5,4
Важко відповісти/не відповіли	14,7	19,5	13,7	21,7

Яка організація повинна бути провідною у процесі забезпечення регіональної безпеки в Європі?
% опитаних експертів



Які наслідки в зазначених сферах для України матиме збереження позаблоковості?
% опитаних експертів

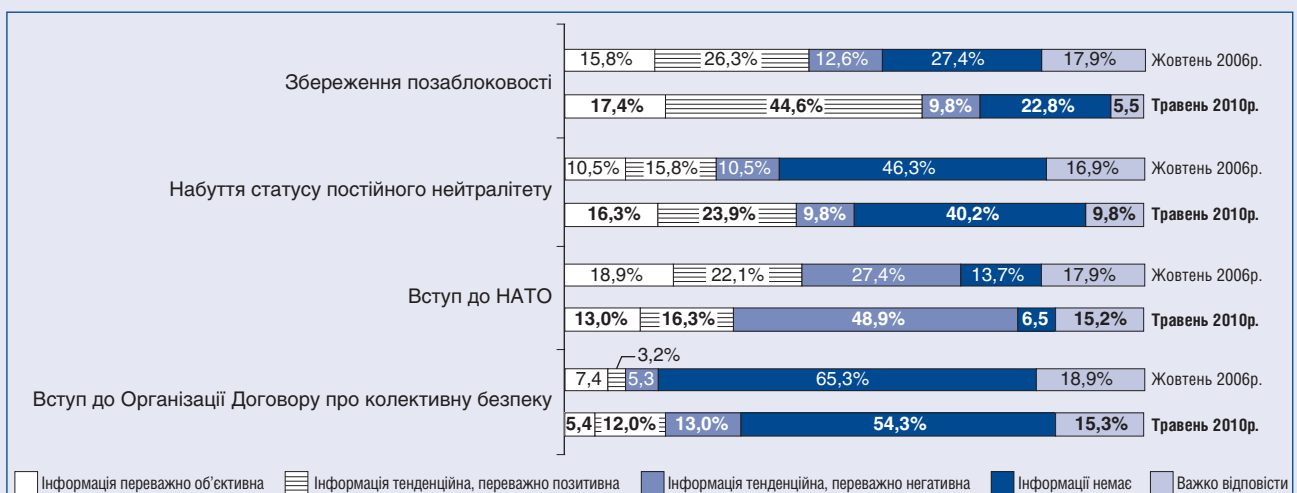
Сфери	ПОЗИТИВНІ		НЕГАТИВНІ		НЕ МАТИМЕ НАСЛІДКІВ		ВАЖКО ВІДПОВІСТИ	
	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.
Відносини з Росією	51,6	53,3	17,9	17,4	21,1	16,3	9,5	13,1
Стабільність у суспільстві	29,5	41,3	20,0	14,1	29,5	27,2	21,0	17,4
Безпека	14,7	25,0	60,0	54,3	12,6	6,5	12,7	14,2
Міжнародний авторитет	20,0	22,8	44,2	32,6	25,3	33,7	10,5	10,9
Економічна ситуація	17,9	21,7	40,0	30,4	28,4	26,1	13,7	21,8
Розвиток демократії	17,9	20,7	34,7	42,4	38,9	22,8	8,4	14,2
Відносини з ЄС	17,9	17,4	46,3	27,2	23,2	43,5	12,6	12,0
Оборонно-промисловий комплекс	22,1	17,4	51,6	54,3	16,8	14,1	9,5	14,2

Які наслідки в зазначених сферах для України матиме її приєднання до Організації Договору про колективну безпеку (ОДКБ)?
% опитаних експертів

Сфери	ПОЗИТИВНІ		НЕГАТИВНІ		НЕ МАТИМЕ НАСЛІДКІВ		ВАЖКО ВІДПОВІСТИ	
	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.
Відносини з Росією	72,6	66,3	6,3	9,8	9,5	6,5	11,6	17,4
Оборонно-промисловий комплекс	25,3	39,1	38,9	30,4	18,9	12,0	16,8	18,5
Безпека	8,4	26,1	57,9	60,9	14,7	3,3	18,9	9,8
Економічна ситуація	15,8	20,7	40,0	27,2	28,4	21,7	15,8	30,4
Відносини з ЄС	2,1	15,2	80,0	66,3	8,4	7,6	9,5	10,9
Міжнародний авторитет	4,2	14,1	69,5	63,0	13,7	6,5	12,7	16,3
Розвиток демократії	4,2	10,9	68,4	68,5	17,9	12,0	9,5	8,7
Стабільність у суспільстві	6,3	15,2	53,7	66,3	20,0	5,4	20,0	13,1

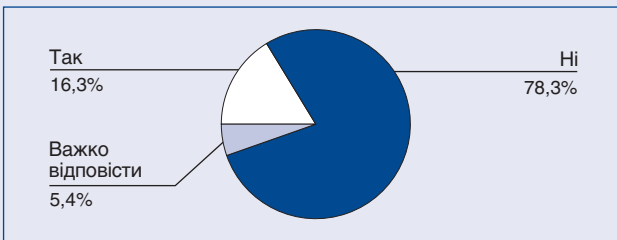
Які наслідки в зазначених сферах для України матиме набуття нею членства в НАТО?
% опитаних експертів

Сфери	ПОЗИТИВНІ		НЕГАТИВНІ		НЕ МАТИМЕ НАСЛІДКІВ		ВАЖКО ВІДПОВІСТИ	
	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.	Жовтень 2006р.	Травень 2010р.
Міжнародний авторитет	81,1	75,0	1,1	4,3	8,4	8,7	9,5	11,9
Відносини з ЄС	86,3	75,0	5,3	5,4	1,1	7,6	7,4	11,9
Безпека	77,9	72,8	9,5	10,9	3,2	5,4	9,5	10,8
Розвиток демократії	77,9	72,8	1,1	10,9	14,7	8,7	6,3	7,6
Оборонно-промисловий комплекс	55,8	54,3	20,0	21,7	6,3	5,4	17,9	18,4
Економічна ситуація	56,8	45,7	8,4	10,9	16,8	18,5	17,9	25,1
Стабільність у суспільстві	29,5	16,3	28,4	53,3	17,9	6,5	24,3	24,0
Відносини з Росією	5,3	13,0	76,8	72,8	9,5	3,3	8,5	10,8

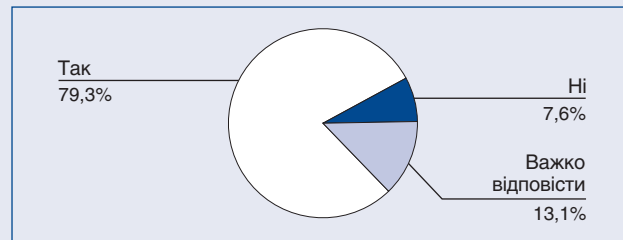
Як українські ЗМІ інформують громадян про кожен з наведених шляхів забезпечення національної безпеки?
% опитаних експертів




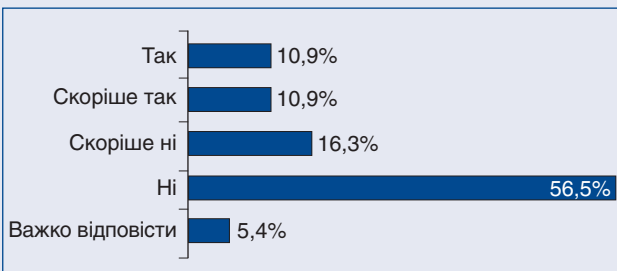
Чи має сьогодні Україна надійні зовнішні гарантії її незалежності, суверенітету та територіальної цілісності?
% опитаних експертів



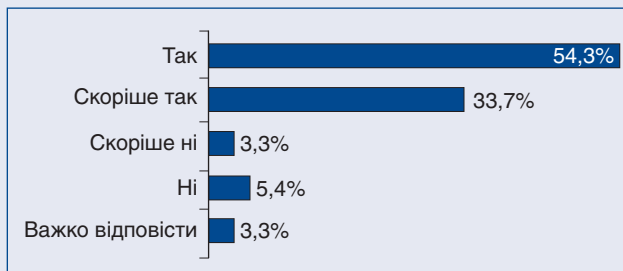
Чи потрібно Україні вступити до Європейського Союзу?
% опитаних експертів



Чи зміцнює безпеку України угода з Росією про подовження на 25 років терміну перебування Чорноморського Флоту РФ у Криму?
% опитаних експертів



Якщо б Україна була членом ЄС, чи зміцнило б це її безпеку?
% опитаних експертів



Як слід діяти Україні стосовно НАТО?
% опитаних експертів



Які напрями співробітництва України з ЄС є найбільш важливими?
% опитаних експертів

	Дуже важливо	Скоріше важливо	Скоріше не важливо	Не важливо	Важко відповісти
Забезпечення режиму вільної торгівлі з ЄС	77,2	21,7	0,0	0,0	1,1
Підготовка Дорожньої карти із запровадження безвізового режиму між Україною та ЄС	71,7	28,3	0,0	0,0	0,0
Розширення міжлюдських контактів з країнами ЄС	55,4	38,0	1,1	1,1	4,4
Укладення з країнами ЄС угод у сферах працевлаштування, соціального захисту та пенсійного забезпечення	54,3	38,0	3,3	0,0	4,4
Зміцнення безпеки і стабільності на європейському континенті	50,0	38,0	6,5	3,3	2,2
Зміцнення спільної боротьби з нелегальною міграцією, міжнародною злочинністю, тероризмом	45,7	47,8	5,4	1,1	0,0

Наскільки успішно реалізується курс України на євроатлантичну інтеграцію (Річна національна програма) у наведених сферах?
% опитаних експертів

	Середній бал*	ОЦІНКА					Важко відповісти
		"1"	"2"	"3"	"4"	"5"	
Реформування Збройних Сил	2,33	18,5	32,6	26,1	10,9	0,0	12,0
Інформаційна сфера	2,10	29,3	33,7	23,9	7,6	0,0	5,4
Економічна сфера	1,93	29,3	37,0	18,5	2,2	0,0	13,1
Внутрішньополітична сфера	1,90	35,9	37,0	17,4	4,3	0,0	5,4
Правова сфера	1,78	39,1	30,4	19,6	0,0	0,0	10,9
Реформування правоохоронних органів	1,74	40,2	38,0	14,1	1,1	0,0	6,5
Реформування судової системи	1,50	55,4	27,2	7,6	1,1	0,0	8,7
Боротьба з корупцією	1,34	67,4	21,7	5,4	0,0	0,0	5,5

* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає найвищий бал, а "5" – найнижчий.

СУЧАСНА УКРАЇНЬСЬКА БЕЗПЕКА: ТРАНСАТЛАНТИЧНИЙ ПОГЛЯД*



Джеймс ГРІН,
президент компанії
Effective Engagement Strategies LLC

Історичним попередником сучасної України була Гетьманщина – козацька держава з дуже демократичним й індивідуалістичним для свого часу суспільством, що існувала 350 років тому між трьома великими державами: Польщею, Османською Імперією (і їх кримськотатарськими союзниками) та Росією, що саме набувала сили. Без природних захисних кордонів виживання Гетьманщини залежало від поєднання двох факторів, здатного врівноважити військову міць великих держав, – внутрішньої єдності та зовнішніх союзів.

Але внутрішня єдність, необхідна для побудови сильної держави, виявилась ілюзорною. Гетьманщина, не здатна за своєю природою використовувати імперські методи відбору у громадян ресурсів, необхідних для власного виживання, була приречена на невдачу. Зовнішні союзи теж виявилися недостатньо надійними у протидії геополітичній слабкості Гетьманщини. Протягом 60 років між повстанням Хмельницького проти Польщі 1648р. та Полтавською битвою 1709р. Гетьманщина вступала в тимчасові союзи з кожною з регіональних потуг: Османською Імперією (кримськими татарами), Росією, Польщею, Швецією. Проте, вона завжди була слабшим партнером, неспроможним покладатися на достатню підтримку в боротьбі проти іншої великої держави, з одного боку, та залишалася вразливою до амбіцій союзників – з іншого. Так, відмова Петра I від захисту Гетьманщини від Польщі з одночасною вимогою участі козаків у російських війнах підштовхнула Мазепу до злочасного союзу з королем Швеції.

Історія – ще не доля. Але спадок. Географія теж має величезне значення. Безпекове оточення сучасної України вражає нагадує оточення козацької Гетьманщини: на кордоні Росії і Заходу – різних політико-економічних систем (автократично-імперської і ліберально-демократичної).

Проблема прикордоння

Автократична та демократична системи мають докорінні відмінності у співпраці і взаємодії між собою в економічній, політичній та безпековій сферах. Будучи автократичною державою, покоління російських правителів століттями домагалися цілей розвитку держави (і власного збагачення), створюючи та застосовуючи інструменти примусу для забезпечення монополії і контролю, замість вкладання коштів у виробничі потужності чи загальний добробут. Це призводить до вражаючого рівня соціальної нерівності та напруженості, який може контролюватися поєднанням ідеології – щоб виховати покору, та установ держбезпеки – щоб примусити до неї. Росія також потерпає від внутрішньої неефективності, що

робить зовнішню експансію – захоплення ресурсів інших народів – найбільш дієвим джерелом зростання. Репресивна внутрішня система та експансивна зовнішня політика – не вибір, а логічний імператив системи. Натомість демократії розвивали ефективні ринкові механізми і внутрішні інвестиції з метою сталого зростання національного доходу і стандартів життя. Демократичним ринковим системам теж властива нерівність, але вони намагаються компенсувати невинуваті соціальні очікування перерозподілом доходів і соціальною мобільністю. Незалежно від рівня миролюбності, демократії становлять загрозу для автократичних режимів, демонструючи самим своїм існуванням альтернативні моделі, що можуть загрожувати політичному порядку, від якого залежить автократія.

* Д.Грін обіймав посаду керівника Офісу зв'язку НАТО в Україні у 2004-2009рр.



Починаючи з XVII ст. й до радянських часів Україна була важливим джерелом ресурсів для Російської імперії. Петро I мобілізував козаків воювати зі Швецією і Польщею, а в Радянській Армії надавали перевагу українцям на сержантських та офіцерських посадах (хоч вони були непропорційно мало представлені на власній території та в генералітеті). В економіці Радянська Україна, займаючи менше 3% території СРСР, давала понад чверть зерна, третину вугілля, понад половини залізної руди, до 30% газу та до 40% військово-промислової і наукової продукції. Тому, намагаючись відродити статус великої держави, Росія розглядає цілком природним для себе поновлення контролю над людськими і природними ресурсами України. З іншого боку, не слід дивуватися, що нинішнє російське керівництво розглядає незалежність і демократичний розвиток культурно та географічно близької країни як реальну загрозу режиму.

Ці різні системи – автократична та демократична – мають також кардинальні відмінності в підходах до безпеки. **Для ліберальних демократій безпека – внутрішня чи міжнародна – це насамперед обмеження:** павутина зобов'язань та обов'язків, що обмежують свободу дій у погоджений спосіб з метою недопущення взаємної шкоди в межах системи та мобілізації достатніх ресурсів для захисту від зовнішніх загроз. **В автократичній системі безпека – це свобода дій:** державна влада та добробут верхівки вимагають здатності застосовувати заходи примусу без моральних чи зовнішніх обмежень. За автократії найбажанішою формою стосунків (можливо єдиною, якій справді можна довіряти), є домінування, а не партнерство.

Неможливо повністю позбутися конфліктів, притаманних прикордонню. Сучасній Україні, щоб уникнути долі козацької Гетьманщини, важливо домогтися успіху у внутрішньому зміцненні та розвитку надійних зовнішніх союзів. Щоб стати міцнішою, Україна повинна об'єднати три важливих фактори: політичну єдність, економічну та інституційну ефективність. У цьому сучасна Україна має перевагу, якої не мав Гетьман – міжнародний досвід, готовий прийти на допомогу. Також вона може застосувати можливості колективної безпеки в розбудові зовнішніх зв'язків¹. Зрештою, можна сподіватися, що Україна XXI ст. зуміє скористатися дипломатичними інструментами, контактами на персональному рівні для збереження позитивної динаміки та нівелювання негативу авторитарних традицій сусіда.

Новітня історія: 20 років незалежності

Наведена схема внутрішніх і зовнішніх факторів корисна для аналізу питань і підходів до національної безпеки України. Перш ніж розглядати нинішню ситуацію, варто пригадати, що відбувалося в останні 20 років.

Ставши незалежною, Україна успадкувала уламки імперії. Замість спроб трансформації суспільства, як у більшості центральноєвропейських і балтійських держав, еліта всіляко намагалася склеїти шматки, відтворюючи у м'якших формах вертикальну структуру радянського суспільства, разом з радянськими методами консолідації і контролю. Цей підхід допоміг утримати соціальну стабільність, ґрунтовану на звичці та інерції. Інший рудимент пізньорадянських часів:

міцність державних інститутів, ґрунтована радше на клановості та корупції, ніж на ідеології. Президент Л.Кучма додав власний елемент до цієї пострадянської формули, застосовуючи батіг і пряник для забезпечення підтримки різних економічних і регіональних еліт.

За політичну єдність, засновану на інерції, заплатили інституційною слабкістю та економічною стагнацією. Дуже часто й без того мізерні ресурси використовували на відтворення неефективних, застарілих інститутів, призначених для роботи у трансконтинентальній тоталітарній державі з командною економікою. Наприкінці 1990-х років стало зрозуміло, що багато інститутів потребували серйозних реформ, щоб їх можна було використати для потреб нової європейської демократичної країни. Але реальні загрози цієї слабкості були непомітні, поки Росія зосереджувалася на внутрішніх проблемах. Тертя пом'якшували особисті стосунки між президентами, а Україна розвивала добрі взаємини з сусідами, Європою і США.

За другої каденції Л.Кучми (1999-2004рр.) на ситуацію почали впливати кілька факторів. У країні зростала соціальна напруженість, оскільки олігархічна економіка не могла задовольнити зростаючі очікування. Громадянське суспільство теж ставало більш впевненим і наполегливим, вимагаючи глибших змін, на державній службі намітився поділ між молодшими професіоналами, які ідентифікують себе з середнім класом, і "старою гвардією", яка підтримувала старий режим.

Л.Кучма розглядав НАТО як важливий елемент вирішення внутрішніх і зовнішніх завдань. Він домагався приєднання до Плану дій з набуття членства в НАТО (ПДЧ, адаптованого для України у 2002р. під назвою План дій з річними цільовими програмами), щоб покращити стратегічне планування широких реформ. Він також відкрив двері для цілеспрямованої допомоги НАТО в таких сферах, як оборонне планування, кадрова політика та боєздатність. Президент і його радники дивилися на інтеграцію в західний простір безпеки – та гарантії ст.5 Вашингтонського Договору – як на протидію зростаючому тиску Росії. Водночас Л.Кучма двовекторною політикою намагався заспокоїти росіян, формально погоджуючись на запропоновані інтеграційні проекти, але не виконуючи їх на практиці.

Наприкінці каденції Л.Кучми внутрішні суперечності почали заважати такому балансуванню. НАТО давав зрозуміти, що його цінності та загальний підхід до безпеки вимагають докорінної реформи економіки, політики та сектору безпеки як передумови подальшого руху до членства. Без докорінних реформ олігархічна економіка України вже не продукувала достатніх ресурсів, щоб задовольняти очікування різних груп еліт і населення – цей чинник сприяв мобілізації громадськості та еліти на підтримку Помаранчевої революції.

Президент В.Ющенко продовжив лінію попередника на політичну стабільність замість реформ. Щоправда, такі демократичні інститути, як вибори та вільні ЗМІ, стали сильнішими, громадянське суспільство було на підйомі. Президент також забезпечив сприятливий клімат для реформаторів. Євроатлантичні демократії і міжнародні організації, включно з НАТО, надавали технічні консультації та виконували програми практичної допомоги.

¹ У 1919р. один з батьків сучасної геополітики сер Г.Маккіндер вітав створення Ліги Націй зауваженням, що єдиною надією для держав-націй у Східній Європі на самозахист є добровільний союз вільних націй, що взяли на себе зобов'язання колективної оборони.

В інших сферах спадок років В.Ющенко був не таким позитивним; так, політична (партійна) система залишалася закритою, місцеве самоврядування ледь жевріло, українці, як і раніше, почувалися відчуженими від влади. Культурна політика В.Ющенко, маючи етнічну основу, підіграла міжрегіональну напруженість. Зросла політична конфронтація з Росією.

На шляху зближення з НАТО адміністрація В.Ющенко віддала перевагу символам над змістом, що відволікало сили та політичний капітал на порожні дискусії про приєднання України до ПДЧ замість зосередження уваги на її розвитку як процвітаючої і безпечної євроатлантичної демократії – і виконанні програми, вже визначеної у Плані дій Україна-НАТО. Зосередивши увагу на “шляху до членства” замість демократії і розвитку, політика В.Ющенко прогавила підтримку Заходу і втратила зв’язок з простим українцем – а тому зазнала неминучої поразки.

Виклики та відповіді для нового Президента

Президент В.Янукович прийшов до влади у важкий момент. Світова “Велика депресія” особливо тяжко вразила Україну, спричинивши 15% падіння ВВП, спустошивши фінансовий сектор і завдавши населенню справжнього клопоту. Енергетична галузь була вкрай розбалансована, державна компанія “Нафтогаз України” платила “Газпрому” чи не найвищу в Європі ціну за газ, але змушена була продавати його споживачам за однією з найнижчих. Бюджетний дефіцит ріс як на дріжджах, бо субсидії на енергоносії і соціальні виплати спричинили зростання витрат, тоді як надходження різко впали.

Ця економічна криза сталася на тлі тривалої політичної кризи, яка супроводжувала більшу частину президентства Ющенко, паралізувала політичне життя, політизувала судочинство й завадила ефективній реакції на кризу. Змагаючись на трьох фронтах, українські політичні лідери не бажали робити непопулярні кроки, потрібні для виправлення ситуації, і наприкінці 2009р. розлучений МВФ призначив угоду *stand-by* на суму \$16,5 млрд., погоджену в листопаді 2008р.

Від кризи особливо постраждали державні установи – зарплати різко впали, поточні бюджети були зведені до мінімуму.

Мобілізація внутрішніх чинників. Враховуючи складність ситуації, природно, що головним пріоритетом національної безпеки для Президента була економічна стабілізація і реальний бюджет. Дійсно, бізнес-партія В.Януковича може краще за інших розуміти важливість економічного зростання для політичної єдності і створення ефективних державних інститутів. План реформ, представлений Президентом 2 червня 2010р., ставить амбітні цілі в таких сферах, як макроекономічна стабілізація, покращення ділового клімату та галузеві реформи, в т.ч. у життєво важливому енергетичному секторі. Схвалення Парламентом 8 липня скорочення бюджету, на якому наполягав МВФ – добрий знак того, що він може мати політичну мужність приймати непопулярні рішення. Але деталі його виконання стануть відомими лише в наступному Плані дій. Також незрозуміло, якою може бути

довгострокова стратегічна ціна деяких оборудок: наприклад, ціна для суверенітету через подовження терміну оренди Севастополя ЧФ і втрата довіри бізнесу через повернення Урядом ПДВ облігаціями.

Лише економічного зростання, однак, буде недостатньо для усунення серйозних недоліків у фінансуванні національних оборонних та інших безпечних структур. Для цього потрібні зміни в податковій і бюджетній політиці, які мають бути недовзі схвалені. Забезпечення ефективного використання ресурсів для досягнення цілей – наприклад, підвищення показника готовності (в якій зараз перебуває лише один з 20 літаків на військовому аеродромі Бельбек), – вимагатиме модернізації систем управління ресурсами.

Другим пріоритетом Президента видається відновлення політичної та адміністративної вертикалі. Хоча в короткостроковій перспективі цей підхід може забезпечити адміністративний порядок – що вітається після безладу останніх років – але створення урядової коаліції на основі перетлумачення Конституції звужило політичну базу Уряду і зробило його залежним від перебіжчиків. Нинішня кадрова політика, яка винагороджує лояльність і розмиває різницю між служінням державі та режиму (партії), теж навряд чи сприятиме підвищенню ефективності державної служби. Нарешті, створення жорсткої адміністративної вертикалі може призвести до збільшення напруженості – і, можливо, конфлікту – із суспільством, яке звикло до громадянських свобод. Непокоять ознаки того, що органи безпеки не лише знають про це, а й готуються до цього, втручаючись у діяльність інститутів громадянського суспільства (ЗМІ, неурядові організації) та вищих навчальних закладів.

У довгостроковому плані формування політичної єдності вимагає значно більшого за слухняну адміністративну вертикаль. Громадян слід більше залучати до політичного життя, використовуючи такі виборчі інструменти, як відкриті партійні та регіональні списки. Кращі міжнародні практики свідчать, що на місцевому рівні пряме представництво забезпечує кращий зв’язок, ніж партійність². Регіони краще інтегрувати, коли центральний уряд працює на підтримку регіонального розвитку, поважаючи місцеву самостійність і права меншин. Розробка політики, привабливої для різних регіонів, має особливе значення. Важливо, щоб В.Янукович не повторював помилок попередника, зосереджуючись на регіонах і групах населення, які забезпечують йому найбільшу політичну підтримку.

Акцент на відновленні адміністративної вертикалі може також відволікти від потреби системних реформ для підвищення дієздатності держави. Розвиток професійної, аполітичної держслужби життєво важливий для забезпечення достатнього припливу професіоналів, здатних впроваджувати реформи. Крім того, потрібна модернізація методів управління ресурсами, щоб вони ефективно використовувалися для досягнення бажаних результатів.

Пом’якшення російського тиску. Швидке зближення В.Януковича з Москвою слід розглядати насамперед через призму економічних пріоритетів. Останні домовленості принесли зменшення витрат на газ на \$3-4 млрд., від чого виграє держбюджет і прибутки

² На жаль, Президент, здається, підтримує протилежну тенденцію. Це короткозоро: обмеження місцевих виборів партійними списками може збільшити частку Партії регіонів у багатьох радах, але не обов’язково збільшить підтримку, оскільки партія – і Президент – стануть політично відповідальними за місцеві проблеми.



компаній, персонал яких, від власників до робітників, є стрижнем політичної бази Президента. Крім того, Україна отримала кредити приблизно на \$4 млрд. З точки зору бізнесу, ціна виглядає помірною: подовження терміну оренди бази, що і Президент, і більшість його прихильників вважають природним станом речей, і що він зміг вигідно представити електорату загалом. Оборудка з ЧФ була однією з домовленостей, що створюють гарну політичну атмосферу та допомагають вирішенню невирішених питань, як-от демаркація кордону.

Проте, цей новий український підхід досі не приніс послаблення російського тиску, навпаки – посилив його. І хоч Україна досягла короткострокових вигід, стратегічні наслідки залишаються непевними. Так, нові угоди про ЧФ залишають без відповіді питання про належність і використання майна, дозволяють російській контррозвідці діяти на українській території і допускають тісніші прямі фінансові взаємини між Москвою і Севастополем. Існує реальний ризик того, що ціною російської підтримки в короткостроковому плані може стати посилення стратегічної залежності. Навіть уявлення про стратегічну залежність, яке Росія намагається постійно підживлювати, може шкодити інтересам України. Але крім кредитів і знижок, Росія мало що може запропонувати Україні для вирішення таких серйозних проблем, як інвестиції, продуктивність і технології.

Ясно, що заява про “позаблоковий” статус пов’язана зі зближенням з Росією. Але важко зрозуміти, чи є це чимось більшим за таку собі російську вимогу з ідеологічних мотивів. Сам термін не дуже допомагає і залишає без відповіді питання про оборонну політику України. Чи буде вона ґрунтуватися на **колективній безпеці**, хоча б за моделлю сучасної Швеції чи Фінляндії – які обидві тісно співпрацюють з НАТО? У цьому випадку важливими завданнями залишаться спільні операції, забезпечення сумісності, скорочення і професіоналізація, а плани розвитку не потребуватимуть великих коректив. З іншого боку, якщо Україна оголосить політику **оборони з опорою на власні сили**, то вона повинна буде виділити значні ресурси для відновлення сил територіальної оборони. За недостатнього фінансування “позаблоковий” статус може залишитися фіговим листком, що приховуватиме реальну політику **оборонної залежності** від Росії. Росія майже напевно забажає інтегрувати українську систему оперативного управління й може запропонувати збільшити присутність російських “радників” в українських оборонних і безпекових установах. За кордоном це розглядатиметься як серйозна ознака втрати Україною суверенітету і збільшить ризик того, що її вважатимуть співучасником будь-якого конфлікту, в якому задіяні російські війська.

Противаги. Із зрозумілих причин, МВФ сьогодні є головним партнером України серед західних установ. В.Янукович надав помірної уваги розвитку відносин зі США та ЄС, хоча його адміністрація пішла на невеличкі поступки (наприклад, з високозбагаченим ураном) та уникала “червоних прапорців” (як визнання Південної Осетії). Але Україна потребуватиме доступу до інструментів, які пропонують усталені демократії, якщо вона бажає скористатися закордонним досвідом для прискорення національних перетворень.

Звичайно, наразі головним інструментом для України є нова угода *stand-by* з МВФ, доповнена технічною допомогою, яку надає МВФ, Світовий банк, ЄБРР та інші фінансові установи. План дій Україна-ЄС дає корисний дороговказ для адаптації українських законів і просування в таких питаннях, як візовий режим.

Український Уряд дав зрозуміти, що НАТО не є більше для нього стимулом внутрішніх перетворень. Проте НАТО має дієві інструменти. Річна національна програма (РНП) – це досконалий засіб стратегічного планування реформ економіки, політики та сектору безпеки. РНП також забезпечує механізм незалежної оцінки та пошуку підтримки зовні. Крім того, НАТО має багато інструментів роботи в конкретних сферах: згадати хоча б керівництво обороною, демократичний контроль, забезпечення операцій, взаємини із ЗМІ, адаптація військово-службовців до цивільного життя. Останнє, але не менш важливе: НАТО дає українським силам можливість діяти, навчатися, регулярно тренуватися разом із силами НАТО і країн-партнерів.

НАТО також відіграв важливу роль у допомозі Україні створити власні можливості – не останньою чергою у сфері управління сектором безпеки та міжвідомчої координації. Тому дуже жаль, що обмежуючи свої амбіції щодо НАТО з членства до співпраці – крок очікуваний – адміністрація В.Януковича намагається повністю викоренити попередню політику, розпустивши українські урядові органи і звільнивши персонал, який забезпечував вкрай необхідну міжурядову координацію на робочому рівні з таких питань, як демократизація, економічна лібералізація і реформа інститутів національної безпеки. Ці інструменти не були політичним дітищем попередньої адміністрації; радше, вони були створені держслужбовцями для вирішення практичних проблем – але не повною мірою використовувались адміністрацією В.Ющенка.

ВИСНОВОК

Три українських президенти намагалися зміцнити сучасну українську державу, і по 20 роках незалежності, ця робота не завершена. У лютому 2010р. український народ довірив Президенту В.Януковичу продовжити її. Перед ним – і країною – стоять величезні завдання зміцнення незалежності України та перетворення її на процвітаючу, безпечну європейську демократичну державу. Ці завдання є особливо складними з огляду на специфічний контекст української історії і географії. Формула їх вирішення проста: як усі стратегії, це легко сказати, але важко зробити. Мобілізувати ресурси вільного народу на основі політичної єдності, ефективних інститутів і вільних ринків. Відкрити зовнішні канали допомоги. Уникати чи пом’якшувати непотрібні лінії конфлікту. Перекопувати сусідів, які почуваються загроженими чи ігнорованими.

У кожному кроці у правильному напрямі Україна, її лідери та її народ матимуть міцну підтримку євроатлантичної спільноти. Ви досягнете успіху там, де цього не вдалося зробити Гетьманщині. ■

АЛЬЯНС, З ЯКИМ МИ ПРАГНЕМО СПІВПРАЦІ: консолідована позиція незалежних аналітичних центрів

Актуальність участі провідних українських експертів з питань безпеки в підготовці пропозицій до нової Стратегічної концепції НАТО зумовлена подвійним інтересом України – як активного партнера та майбутнього повноправного члена – до майбутнього Альянсу. Партнерство Україна-НАТО сьогодні і приєднання до Вашингтонського договору в майбутньому має винятково важливе значення для зміцнення національної безпеки. Ми розглядаємо Альянс як організацію, що:

- є основою безпеки і стабільності Євроатлантичного регіону сьогодні та в осяжному майбутньому;
- об'єднує Європу та Північну Америку у трансатлантичний безпековий союз демократичних держав;
- володіє реальними можливостями впровадження політичних рішень;
- спроможна здійснювати широкий спектр операцій;
- чітко продемонструвала свою ефективність і здатність до внутрішньої трансформації.

Наші пропозиції до нової Стратегічної концепції НАТО не обмежуються суто “українськими проблемами”, а скоріше відбивають бачення майбутнього Альянсу, яке б відповідало перспективам розвитку України та інтересам національної безпеки. Демонстрація суспільству такої відповідності в поєднанні з поступальним розвитком країни як європейської демократії матиме значно ефективніший вплив на позитивне сприйняття Альянсу в Україні, ніж будь-яка “маркетингова” кампанія.

МІСІЯ АЛЬЯНСУ

Колективний захист територій і суспільств країн-членів має залишатися ключовою місією НАТО. Для виконання цієї місії сьогодні та в майбутньому необхідні нові підходи й нові спроможності. Колективна оборона не може бути надійно забезпечена в межах державних кордонів країн-членів. Вона повинна бути тісно пов'язана з розширенням зони безпеки і стабільності на основі партнерства. Тісний зв'язок між спільними цінностями, географічними рамками та ключовою місією НАТО дозволить уникнути надмірного навантаження на спроможність Альянсу приймати і впроваджувати політичні рішення. Відповідальність за глобальну безпеку повинна й надалі покладатися на Організацію Об'єднаних Націй.

СТРАТЕГІЧНА ПЕРСПЕКТИВА

У Стратегічній концепції наголос має робитися на цінностях і способі життя, що їх захищає Альянс, а не на тому, від кого слід оборонятися. Слід наповнити новим змістом Статтю 5 стосовно її застосування в разі як воєнних, так і невоєнних актів агресії, а також суті колективних зобов'язань як обов'язку кожної країни-учасниці на випадок застосування статті.

Нова Стратегічна концепція повинна давати чіткий сигнал народам і лідерам країн-учасниць, країн-партнерів, країн-кандидатів, а також тим, у кого може виникнути бажання зазіхнути на безпеку членів Альянсу або поставити під сумнів його здатність функціонувати як військово-політичний союз. Такий сигнал можуть дати положення про:

- зобов'язання зміцнення безпеки і стабільності в регіоні, зокрема, поблизу кордонів Альянсу;
- підтвердження зацікавленості Альянсу в незалежності, територіальній цілісності і сталому демократичному розвитку сусідніх країн;

- ризики для безпеки НАТО, що походять від існуючих зон конфліктів поблизу його кордонів;
- готовність до розвитку та посилення міжнародних режимів і заходів зміцнення довіри в Європі, а також до спільної роботи з партнерами в цьому напрямі (в т.ч. механізмів вирішення конкретних питань на місцевому рівні та пом'якшення негативних наслідків руйнування режиму ДЗЗСЄ).

НАТО має продемонструвати готовність до обговорення ініціатив зі зміцнення безпеки в Європі, які відповідали б законним інтересам держав, у т.ч. не членів НАТО, та виходячи з того, що такі ініціативи не здатні замінити НАТО, не змінять його сутність як союзу демократичних держав і не створять зовнішніх обмежень у праві Альянсу приймати і втілювати легітимні рішення.

КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ГАРАНТУВАННЯ БЕЗПЕКИ ТА ВІДПОВІДНІ СПРОМОЖНОСТІ

Стратегічна концепція повинна дати чіткі директиви стосовно комплексу спроможностей, потрібних для протидії глобальним і регіональним викликам і загрозам – у т.ч. воєнного, невоєнного, асиметричного характеру. Вона має визначити шляхи створення спроможностей і дотримання балансу між амбіціями та ресурсами.

Повинні бути названі головні ризики та загрози (в т.ч. невоєнного характеру, що потребують уваги Альянсу), визначена їх пріоритетність. Потрібен активний політичний діалог для досягнення консенсусу стосовно підходів і спільних дій з розв'язання проблем, що стосуються енергетичної безпеки, кіберзлочинності, зміни клімату, корупції, нелегальної міграції, незаконної торгівлі зброєю, торгівлі людьми, наркотиками, розповсюдження зброї масового ураження та засобів її доставки.



З метою вироблення інтегрованого підходу до вирішення питань безпеки необхідно посилити невід'язковий компонент діяльності Альянсу, підвищити, насамперед, ефективність роботи координаційних структур у таких сферах, як захист довкілля, охорона здоров'я, кіберзахист, ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій, освіта, наука, гуманітарна та культурна діяльність. Зусилля з розширення цивільного компоненту в операціях НАТО мають бути спрямовані, головним чином, на залучення до співпраці інших міжнародних структур (насамперед ЄС) і недержавних організацій. Водночас, Альянс повинен розвивати і власні можливості розгортання та управління цивільними засобами (за потреби).

СПІВПРАЦЯ З ІНШИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Необхідно визначити механізми взаємодії Альянсу з іншими міжнародними організаціями, посилити зв'язок між діяльністю НАТО та принципами ООН/ОБСЄ з метою зміцнення міжнародної легітимності операцій Альянсу. Поглиблення політичних консультацій і практичного співробітництва з Європейським Союзом має ґрунтуватися на принципах спільної відповідальності та чіткого розподілу сфер компетенції для уникнення дублювання функцій і конкуренції на регіональному та міжнародному рівнях.

ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ І ПИТАННЯ КОНСЕНСУСУ

Має бути збережена фундаментальна основа Північноатлантичного договору – дотримання рівноправності “малих” і “великих” держав-учасниць. Взаємна впевненість у колективній готовності виконувати зобов'язання може бути зміцнена шляхом конкретизації обов'язків союзників стосовно колективної безпеки, розвитку та підтримки необхідних спроможностей. Баланс між правилом консенсусу та необхідністю прийняття оперативних рішень має забезпечити організацію від можливої функціональної безпорадності, зокрема, у кризових ситуаціях.

Слід активізувати механізми консультацій, обмін інформацією, планування та навчання на випадок надзвичайних подій, відповідно до наявних та ймовірних загроз безпеці, із залученням країн-партнерів.

РОЗШИРЕННЯ

НАТО має підтвердити незмінність політики “відкритих дверей” стосовно будь-якої європейської демократії з метою збереження потужного інструменту мотивації потенційних кандидатів до демократичних реформ і відповідальності участі в системі колективної безпеки. Альянс слід також розглянути можливості підтримки законних інтересів національної безпеки країн-кандидатів у процесі приєднання. Остаточне рішення про набуття членства має залишатися суверенним правом урядів держав-кандидатів і держав-членів НАТО.

ПАРТНЕРСТВО

У Стратегічній концепції слід наголосити на винятковій важливості та ефективності партнерства, запропонувати шляхи покращення співпраці в рамках існуючих форматів (РСАП, Програми “Партнерство заради миру”, Середземноморського діалогу, Стамбульської ініціативи) на додаток до нових ініціатив, які розширюють співробітництво НАТО у глобальному вимірі, в т.ч. з міжнародними структурами та недержавними організаціями. Партнерство має бути більш гнучким, значимим і корисним як для НАТО, так і для кожної країни-партнера. Враховуючи цілі, потреби і внески, визначені партнерами, Альянс повинен коригувати свої відносини з ними відповідно до спільних цінностей, інтересів і потенціалу участі партнерів у колективній безпеці, в т.ч. через

набуття членства в майбутньому. Це має охоплювати покращення діалогу і співпраці.

Нова концепція мусить бути більш релевантною до безпекових проблем, що турбують партнерів, і слугувати інструментом активнішого сприяння зміцненню регіональної безпеки. Альянс має бути відкритим до обговорення широкого спектру проблем, що стоять перед партнерами; працювати над розвитком програм практичних дій з розв'язання таких проблем відповідно до принципів і політики Альянсу. Це має передбачати поглиблені консультації з партнерами стосовно запобігання кризам і врегулювання кризових ситуацій. Необхідно посилити механізм спільного планування з метою опрацювання механізмів переходу від консультацій із врегулювання криз до формування переліку можливих конкретних дій і відповідних спроможностей.

Альянс має посилити свої зобов'язання стосовно безпеки партнерів, які активно беруть участь в операціях Альянсу, перебувають у стані реформування або на етапі підготовки до набуття членства в НАТО. Це могло б охопити формулювання принципу демократичної солідарності, зміст якого не покладає на НАТО жодних офіційних зобов'язань, але додає впевненості партнерам у готовності НАТО до рішучих дій заради захисту миру і стабільності, а також – сприяє стримуванню потенційних агресорів.

РОСІЯ

Нова стратегічна концепція має сприяти розвитку відносин з Російською Федерацією на основі співробітництва, спільної відповідальності, пошуку спільних інтересів і запобігання штучній конфронтації. Водночас, має бути зрозумілим, що розвиток відносин з РФ не повинен загрожувати цінностям і єдності Альянсу. Ефективність співробітництва має вимірюватися радше практичними, ніж політичними результатами. Якщо готовність однієї сторони до компромісу сприймається іншою як ознака слабкості, то це лише провокує подальшу агресію. Тому Альянс повинен володіти набором інструментів для одночасного заохочення РФ та захисту власних інтересів. В інтересах НАТО – сприяння зміцненню взаємної довіри у відносинах Альянсу та партнерів з Росією шляхом узгодження спільних підходів і з метою запобігання появи “сірих зон” безпеки.

ГРОМАДСЬКА ДИПЛОМАТІЯ І СУСПІЛЬНА ПІДТРИМКА

Широка суспільна підтримка політики НАТО та національних урядів має винятково важливе значення для успіху операцій Альянсу та його трансформації. Громадська дипломатія має стати невід'ємним елементом діяльності НАТО. Альянс має знайти шляхи донесення до світової спільноти надійної, переконливої і послідовної інформації про свої місії, цілі та політику. Необхідно враховувати національну специфіку країн-партнерів, наприклад, їх сприйняття геополітичних викликів, домінуючі стереотипи, особливості національного інформаційного простору. Нова Стратегічна концепція має стати інструментом, що сприятиме інформуванню про НАТО і кращому розумінню сутності Альянсу. Документ, враховуючи широкий формат участі в його підготовці, повинен бути лаконічним викладом стратегічних підходів і пріоритетів, зрозумілим не лише для експертів.

Національні уряди, за сприяння НАТО, повинні підтримувати потужний двосторонній зв'язок із суспільством, що дозволить громадськості відчувати свою причетність до політики безпеки. Неурядові експерти мають регулярно долучатися до здійснення поточних стратегічних оглядів і планування, а також брати участь у заходах громадської дипломатії. ■

НАТО-2020: ГАРАНТОВАНА БЕЗПЕКА; АКТИВНА УЧАСТЬ

Аналіз і рекомендації групи експертів стосовно нової стратегічної концепції НАТО

СТИСЛИЙ ОГЛЯД РЕЗУЛЬТАТІВ АНАЛІЗУ У НАПРЯМІ НАТО-2020

Підтвердження головного призначення НАТО: колективний захист

Головне призначення НАТО – зафіксоване у Статті 5 Північно-Атлантичного Договору – є незмінним, але змінився характер вимог до його реалізації. Надійне виконання зобов'язання із захисту країн-членів від збройної агресії потребує підтримки за рахунок не лише створення базових військових спроможностей, але й планування на випадок надзвичайних обставин, цілеспрямованих навчань, забезпечення готовності сил, надійного постачання матеріально-технічних засобів, – що необхідно для збереження довіри до Альянсу його членів і, водночас, мінімізації вірогідності помилок у визначенні потенційних противників.

Захист від нетрадиційних загроз

За умов забезпечення пильності НАТО, вірогідність прямого воєнного нападу з безпосереднього оточення Альянсу, принаймні в осяжній перспективі, є незначною. Водночас, ми навчені досвідом, що сучасні нетрадиційні загрози для Альянсу можуть виникати далеко за його межами і впливати на його внутрішню безпеку. До таких загроз належать напади із застосуванням зброї масового ураження, терористичні напади, а також спроби завдати шкоди суспільству внаслідок кібератак або протиправного порушення функціонування критичних мереж постачання. Для захисту від цих загроз, що можуть підпадати або не підпадати під дію Статті 5, НАТО має вдосконалювати свій підхід до захисту території країн Альянсу, збільшуючи водночас здатність підтримувати свою перевагу у військових операціях і ширших місіях безпеки за його межами.

Запровадження керівних принципів ведення операцій за межами Альянсу

НАТО з усіма його активами аж ніяк не може бути єдиним засобом розв'язання всіх проблем міжнародної безпеки. НАТО є регіональною, а не

глобальною організацією; його повноваження та ресурси є обмеженими, і Альянс не має бажання перебрати на себе завдання, які можуть успішно виконувати інші організації і країни. Відповідно, нова Стратегічна концепція має визначити для НАТО керівні принципи стосовно прийняття рішень про те, коли й де застосувати ресурси поза межами Альянсу.

Створення умов для успіху в Афганістані

Місія НАТО в Афганістані є найбільшою за весь час існування Альянсу. Кожен член Альянсу робить свій внесок у цю операцію, і багато хто останнім часом збільшив свою участь. Члени НАТО роблять також значні внески в економічний і політичний розвиток країни. Зобов'язання Альянсу полягають у перетворенні Афганістану на стабільну державу, яка не слугуватиме базою для міжнародної терористичної діяльності; для виконання цього стратегічно важливого завдання має бути продовжена робота з партнерами Альянсу. На майбутнє, дуже важливим буде вивчення багатого досвіду дій союзницьких сил в Афганістані. З нього випливають принципи, які мають бути враховані в новій Стратегічній концепції. Вони охоплюють потреби згуртованості Альянсу, єдиного управління, важливість ефективного планування та публічної дипломатії, доцільність всеохопного цивільно-військового підходу, а також необхідність розгортання сил на стратегічній відстані протягом тривалого часу.

Консультації із запобігання кризам або їх врегулювання

З огляду на зміни в характері і зростаючу різноманітність загроз безпеці держав-членів, члени Альянсу мають регулярно та більш конструктивно використовувати консультації, передбачені Статтею 4. Ці консультації, що підкреслюють функцію Альянсу як політичної організації, можуть бути важливими як для запобігання кризам, так і для їх врегулювання, – не чекаючи виникнення загроз, що підпадають під дію Статті 5. Дійсно, механізм консультацій найкращим чином придатний для розгляду нетрадиційних загроз, а також на випадок ситуацій, які можуть

вимагати екстреного реагування на міжнародному рівні. Стаття 4 забезпечує можливість обміну інформацією, сприяє порівнянню думок та уникненню неприємних несподіванок, відкриває шлях для успішних дій, незалежно від їх характеру – дипломатичного, попереджувального, коригувального або примусового.

Нова ера партнерства

У новій Стратегічній концепції має бути визначено, що НАТО, рухаючись до цілей 2020р., діятиме не самотужки. Програми партнерства за всієї їх різноманітності посідатимуть центральне місце в щоденній роботі Альянсу. Для того, щоб це стало реальністю, НАТО має докласти зусиль у напрямі конкретизації і поглиблення відносин з ключовими партнерами, встановити, за необхідності, нові зв'язки, розширити перелік партнерської діяльності, а також зрозуміти, що кожен партнер і кожна програма партнерства вимагають особливого підходу.

Участь у всеохопному підході до складних проблем

Плідне партнерство відкриває для НАТО шлях до вирішення складних проблем, що впливають на його безпеку; в більшості випадків найкращим методом буде всеохопний підхід, що поєднує військові та цивільні аспекти. НАТО є сильною і багатопрофільною організацією, яка, проте, не здатна охопити буквально всі завдання. Такі життєво важливі напрями діяльності, як економічна відбудова, політичне врегулювання, вдосконалення державного управління і зміцнення громадянського суспільства, можуть очолити інші організації, національні уряди та неурядові структури. У кожному конкретному випадку НАТО, залежно від потреб, може виступати як головний організатор спільних зусиль, джерело специфічної допомоги або в ролі іншого допоміжного засобу.

Взаємодія з Росією

Партнерство НАТО-Росія запроваджувалося як засіб забезпечення безпеки в євроатлантичному регіоні; Альянс продовжує дотримуватися цієї мети. Головним механізмом взаємодії є Рада НАТО-Росія (РНР). Цей контактний орган – який не завжди адекватно використовувався – запроваджувався для забезпечення засобів із запобігання кризам, аналізу подій, просування ідей та узгодження спільних дій у справах, що турбують обидві сторони. Попри те, що Альянс не становить воєнної загрози для Росії і не бачить воєнної загрози для Альянсу з боку Росії, з обох сторін зберігаються сумніви стосовно намірів і політики одна одної.

Відповідно до Засадничого акта НАТО-Росія, в новій Стратегічній концепції має бути ще раз підтверджене бажання НАТО сприяти створенню регламенту колективної євроатлантичної безпеки, що охоплює співробітництво з Росією з безпекових питань. Маючи на увазі цей принцип, НАТО повинен здійснювати політику взаємодії з Росією, гарантуючи водночас всім членам Альянсу захист їх безпеки та інтересів. Зрештою, Альянс має



продемонструвати своє зобов'язання (і запропонувати Росії зробити те ж саме) зосередити в рамках РНР увагу на можливостях прагматичного співробітництва в реалізації таких спільних інтересів, як ядерне нерозповсюдження, контроль над озброєннями, боротьба з тероризмом, протиракетна оборона, ефективне врегулювання криз, миротворчі операції, безпека судноплавства, протидія нелегальній торгівлі наркотиками.

Підтримка політики відкритих дверей

Після завершення холодної війни, кількість членів НАТО збільшилася з 16 до 28. Така політика відкритих дверей була рушійною силою прогресу в напрямі єдиної та вільної Європи і значною мірою сприяла колективній безпеці членів Альянсу. На наступному етапі розширення мають бути розглянуті питання членства країн західних Балкан, а також – Грузії та України. Згідно зі Статтею 10 Північно-Атлантичного Договору і принципами розширення, для держав, які висловили бажання набути членства, цей процес має стати рухом уперед через виконання ними відповідних вимог. Не повинно бути сумнівів, що НАТО є цілковито добровільною організацією.

Нові спроможності для нової ери (військові трансформація і реформування)

Без відповідних спроможностей військові та політичні зобов'язання НАТО не матимуть великого значення. Стратегічна концепція має містити чітке визначення оборонних пріоритетів і супроводжуватись узгодженим переліком нових або вдосконалених спроможностей і реформ. Сили НАТО повинні мати потенціал, достатній для захисту території країн Альянсу, виконання необхідних завдань на стратегічній відстані, сприяння створенню більш безпечного міжнародного оточення, реагування, за необхідності, на непередбачені обставини. Таким чином, є необхідність перевести сили НАТО з міцного, але статичного стану часів холодної війни до стану, в якому вони будуть більш гнучкими, мобільними та багатофункціональними. За умов проблем з ресурсами, що відчуються майже в усіх столицях НАТО, Альянс повинен взяти тверде зобов'язання стосовно більш розумного витрачання коштів шляхом життя відповідних заходів з підвищення своєї ефективності та реформування.



Політика у сфері ядерної зброї: солідарність у забезпеченні миру

Поки існує ядерна зброя, НАТО повинен продовжувати підтримувати безпеку та надійність ядерних сил на мінімальному рівні, якого вимагає наявне безпечове середовище, з широкою спільною відповідальністю за розгортання та оперативне забезпечення цих сил. Будь-які зміни в цій політиці, зокрема в географії місць розгортання ядерної зброї НАТО в Європі, мають ухвалюватися, як і інші важливі рішення, Альянсом у цілому.

У Стратегічній концепції мають бути підтверджені повна підтримка НАТО зусиль із запобігання розповсюдженню ядерної зброї, гарантії забезпечення фізичного захисту та безпеки ядерних матеріалів, а також мають бути зроблені кроки в напрямі світу, вільного від страху ядерної війни. Дотримуючись цих намірів, Альянс значною мірою скоротив типи та кількісні параметри оперативно-тактичних ядерних сил в Європі, а надалі – має привітати консультації з Росією із забезпечення більшої прозорості та наступних взаємних скорочень.

Нове завдання з протиракетної оборони

Джерелом появи у НАТО такого важливого військового завдання стала потреба в захисті від загрози можливого удару балістичними ракетами з боку Ірану. Рішення Президента Обами стосовно поетапного розгортання адаптивної протиракетної оборони забезпечить, порівняно з попередніми пропозиціями, більш ефективний, швидкий і надійний захист. Завдяки цьому протиракетна оборона стає невід'ємною складовою НАТО – з відкритими участю та захистом для всіх членів Альянсу. Протиракетна оборона є найбільш ефективною, якщо вона є спільною справою, – що робить дуже бажаним співробітництво всередині Альянсу та між НАТО і його партнерами (особливо з Росією).

Відповідь на зростаючу небезпеку кібератак

НАТО має прискорити вжиття заходів з реагування на небезпеку кібератак, захищаючи власні системи зв'язку та управління, допомагаючи членам Альянсу покращити їх здатність запобігати нападам та ліквідації їх наслідків, розвиваючи арсенал спроможностей кіберзахисту, спрямованих на ефективне виявлення і стримування нападів.

Реформування з метою створення дієздатного Альянсу

Стратегічна концепція має уповноважити і стимулювати Генерального секретаря до поступального руху, просування порядку денного з питань адміністративної та інших реформ, спрямованих на створення Альянсу, більш схильного і здатного до прийняття своєчасних рішень, більш ефективного та рентабельного.

Виклад матеріалів про НАТО

Готуючи нову Стратегічну концепцію, члени Альянсу повинні зважати на прийняття документа не лише в межах євроатлантичної спільноти, але й у кожному регіоні. Населенню країн-членів потрібно нагадати, що Альянс слугує їх інтересам, забезпечуючи їх безпеку; люди за межами НАТО повинні знати, що Альянс і його партнери щоденно працюють на побудову безпечнішого світу.

Бачення і мета

Порівняно з першими десятиліттями існування, в період 2010-2020рр. НАТО, ймовірно, не так часто відіграватиме центральну роль у глобальних справах. Натомість, він виступатиме в різних ролях (іноді – як лідер, іноді – як співвиконавець), ділячи при цьому центральні ролі з партнерами і друзями. Виконуючи всі ці ролі, Альянсу необхідно буде уважно слідкувати за небезпеками, що можуть виникнути поблизу його кордонів, надаючи також увагу способам реагування на небезпеки, що можуть з'явитися у віддалених регіонах. Для Альянсу зразка 1960-х років захист і розрядка напруженості були двома сторонами однієї медалі. Для НАТО 2020-х років двома імперативами є гарантована безпека для всіх його членів та активна участь у справах поза рамками Договору з метою мінімізації загроз.

Для забезпечення успіху НАТО потрібні довгострокові зобов'язання та об'єднання зусиль його членів. Місце за столом НАТО є не лише правом, а й постійною відповідальністю кожного члена Альянсу. Забезпечивши єдність своїх членів, Альянс має акумулювати ресурси для виконання зобов'язань зі створення спроможностей, здатних не лише формально перекрити весь спектр загроз його безпеці, але й нейтралізувати або стримати їх. Дивлячись у майбутнє, ми визнаємо, що увага НАТО має бути природно прикута до глобальних і регіональних ризиків, але жодним чином не можна дозволити, щоб ці вкрай мінливі проблеми перетворилися для організації на визначальні. В 1949р. члени НАТО об'єдналися не проти сил, яких вони боялися, але через віру один в одного та заради обраних ними демократичних цінностей. З того часу лідери Альянсу зрозуміли не лише необхідність постійного пристосування їх союзу до вимог, що диктуються політичними та технологічними змінами, але й те, що існують речі, які не повинні змінюватися. Стратегічна концепція НАТО має починатися та закінчуватися ідеалами, що складають фундамент Альянсу. ■

РОЗВИТОК СТРАТЕГІЇ АЛЬЯНСУ*

Стратегічна концепція НАТО – це офіційний документ, в якому формулюється мета та характер діяльності Альянсу, основоположні завдання у сфері безпеки, головні риси середовища безпеки, підходи до її забезпечення, напрями адаптації політичних і військових спроможностей НАТО. Концепція надає Альянсу стратегічне бачення шляхів подолання викликів у сфері безпеки та його політичного і військового розвитку на майбутнє. Трансформація є постійною характерною ознакою діяльності НАТО. З часу заснування здійснюється регулярний аналітичний перегляд завдань і цілей відповідно до розвитку безпекового середовища.

Робота над першою Стратегічною концепцією була започаткована в жовтні 1949р. Підготовка кожного наступного стратегічного документа зумовлювалася змінами, що відбувалися у світі й не могли передбачатися засновниками НАТО та розробниками його попередніх стратегічних концепцій.

Водночас, попри всі зміни в безпековому середовищі та характері діяльності НАТО, співробітництво в Альянсі незмінно залишається зорієнтованим на головні принципи Вашингтонського договору, а саме: колективна оборона, мирне розв'язання спорів та оборонний характер НАТО. Політичні рішення приймаються на засадах консенсусу, що є однією з ключових передумов стійкості Альянсу.

Крім завдань колективної оборони держав-учасниць Вашингтонського договору, НАТО дедалі більшою мірою виконує роль глобального форуму для обговорень і консультацій з питань захисту спільних цінностей, заснованих на принципах демократії, індивідуальних свобод та верховенства права, співробітництва у сфері оборони та безпеки, оскільки Альянс не лише об'єднує Європу та Північну Америку, але й започатковує багатонаціональні ініціативи за участі країн-партнерів.

Чинна Стратегічна концепція 1999р.

На цей час чинною є Стратегічна концепція 1999р. (далі – Стратегія-99), в якій викладено мету та завдання Альянсу, стратегічні перспективи на час її затвердження, підхід Альянсу до безпеки у XXI ст. та керівні принципи для його військових сил. Загалом, Стратегія-99 зобов'язує країни-члени забезпечувати спільну оборону, мир і стабільність у євроатлантичному просторі.

Мета і завдання Альянсу

Метою Альянсу є насамперед забезпечення свободи та безпеки всіх його членів політичними та військовими засобами, підтримка демократичних цінностей, забезпечення прав людини та верховенства права, а також сприяння миру і стабільності в усьому євроатлантичному регіоні. Для досягнення цієї мети визначені наступні завдання у сфері безпеки:

“Безпека: Забезпечити необхідні засади стабільного євроатлантичного середовища безпеки, що базується на зростанні демократичних інституцій та відданості принципам мирного розв'язання спорів, коли жодна країна не може залякувати будь-яку іншу країну чи примусово нав'язувати їй свою волю через загрози або застосування сили.

Консультації: Виконувати роль, як це передбачено у ст.4 Вашингтонського договору, суттєво важливого трансатлантичного форуму для проведення консультацій між країнами-членами Альянсу з будь-яких питань, що торкаються їх життєвих інтересів, у т.ч. можливого розвитку подій, що становлять ризик для безпеки країн-членів, та з метою належної координації їх зусиль у тих сферах безпеки, що викликають взаємне занепокоєння.

Стимування та оборона: Стримувати будь-яку загрозу агресії проти будь-якої країни-члена НАТО

та захищати таку країну згідно зі статтями 5 і 6 Вашингтонського договору.

Врегулювання криз: Бути готовими, в кожному окремому випадку та дотримуючись принципу консенсусу, згідно зі ст.7 Вашингтонського договору, до ефективного запобігання конфліктам та активної участі у врегулюванні криз, у т.ч. участі в операціях із врегулювання криз.

Партнерство: Сприяти розвитку широко-масштабного партнерства, співробітництва та діалогу з іншими країнами євроатлантичного простору з метою підвищення прозорості, взаємної довіри і спроможності у плані проведення спільних операцій з Альянсом”.

Стратегічні перспективи

Стратегія-99 містить оцінку безпекового середовища, викликів і ризиків. У ній зазначається, що загрози, характерні для часів холодної війни, значно зменшилися, але виникли нові складні ризики, що становлять загрозу для миру та безпеки: тероризм, етнічні конфлікти, порушення прав людини, політична та економічна нестабільність, розповсюдження зброї масового ураження та засобів її доставки.

Підхід до безпеки у XXI столітті

Згідно зі Стратегією-99, підхід НАТО до безпеки базується на її широкому визначенні. Крім оборонного виміру, визнається важливим значення політичних, економічних, соціальних та екологічних аспектів, які охоплюють:

- збереження трансатлантичної єдності;
- підтримання ефективних військових сил і засобів для виконання всього спектру місій (операцій) Альянсу;
- розвиток у рамках Альянсу сил і засобів європейських країн-членів;
- постійну спрямованість на запобігання конфліктам і врегулювання криз;

* Підготовлено за матеріалами, розміщеними на офіційному сайті НАТО. Докладно див.: www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm

- прагнення до партнерства, співробітництва та діалогу;
- розширення Альянсу та його відкритість для вступу нових членів;
- сприяння контролю над озброєннями, процесом роззброєння та нерозповсюдження зброї масового ураження.

Керівні принципи для військових сил Альянсу

Стратегія-99 визначає керівні принципи для військових сил Альянсу, містить заклик до подальшої розбудови військових сил і засобів, необхідних для виконання всього спектру місій (операцій) Альянсу: від колективної оборони до підтримання миру і проведення операцій із врегулювання криз.

Процес підготовки стратегій. Підготовка проекту Стратегії-2010

Процес розробки та затвердження стратегічних документів НАТО дещо змінювався з часом, але стратегічні концепції ухвалювалися, як правило, Північноатлантичною радою (ПАР), після багатьох етапів обговорення та редагування. Так, починаючи з 1949р. ПАР були ухвалені всі стратегічні документи за винятком Військового таємного документа МС 14/3, затвердженого в 1968р. Комітетом з оборонного планування¹.

За часів холодної війни стратегічні концепції розроблялися переважно військовими, а ухвалювалися – політичними органами Альянсу. Після завершення холодної війни процедура підготовки стратегічних концепцій змінилася: їх розробка здійснюється політичними органами, а військові лише надають консультації. Така кардинальна зміна була зумовлена запровадженням згаданого вище широкого визначення безпеки. Крім того, якщо концепції часів холодної війни були таємними документами, то з 1991р. вони готуються як відкриті документи, що підлягають оприлюдненню (див. історичну довідку “Стратегічні документи НАТО 1949-1991рр.”).

Як зазначалося, чинна Стратегічна концепція була ухвалена в 1999р., коли НАТО відзначав своє 50-річчя. Але, як це траплялося й раніше, події у світі розвивалися настільки динамічно, що майже відразу виникла необхідність її перегляду та доповнення. По-перше, терористичні атаки

11 вересня 2001р. висунули на передній план загрозу тероризму і зброї масового ураження. НАТО постав перед необхідністю поширення діяльності за межі євроатлантичного регіону. Тому в Альянсі відбулися великомасштабні реформи – з метою адаптації військових структур, сил і засобів до виконання нових завдань.

По-друге, Альянс був змушений прискорити трансформаційні процеси з метою встановлення нового рівня політичних відносин, поглиблення та розширення партнерства, розвитку більш потужних оперативних можливостей, необхідних для реагування на дедалі більш глобалізовані і складні виклики та загрози.

З огляду на ці обставини, у квітні 2009р. на Саміті у Стразбурзі-Килі керівники НАТО схвалили “Декларацію щодо безпеки Альянсу” та прийняли рішення про підготовку до кінця 2010р. нової Стратегічної концепції.

Процес її підготовки має свої особливості.

Насамперед – він розглядається як можливість досягнення взаєморозуміння зацікавлених сторін і забезпечення підтримки широкими колами громадськості оновлення та переосмислення сучасних ключових принципів, функцій і стратегічних підходів Альянсу. Крім того, до нього залучені не лише країни-члени, але й країни-партнери з усіх регіонів світу, міжнародні організації. В обговоренні беруть активну участь представники громадськості, незалежні експерти, журналісти як з країн-членів НАТО, так і з країн-партнерів. Уперше в історії НАТО ці дискусії ініціюються та керуються Генеральним секретарем.

Процес підготовки документа має три фази: *перша* – проведення за участі Групи експертів широкого обговорення викликів, що стоять перед Альянсом²; *друга* – консультації Групи експертів у кожній з країн-членів і надання звіту Генеральному секретарю; *третя* – підготовка Генеральним секретарем проекту Стратегічної концепції на затвердження Саміту НАТО високого рівня (до кінця 2010р.).

17 травня 2010р. Група експертів презентувала Звіт “НАТО-2020: гарантована безпека та активна участь” (*NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*), що містить аналіз і рекомендації стосовно нової Стратегічної концепції.

СТРАТЕГІЧНІ ДОКУМЕНТИ НАТО 1949-1991рр.

історична довідка

Протягом 1949-1991рр. було затверджено п'ять Стратегічних концепцій Альянсу. Визначальним принципом перших стратегій були оборона і стримування, однак протягом останніх двох десятиліть (після завершення холодної війни) дедалі більша увага надається діалогу та політиці розрядки. Тому, починаючи з 1991р., застосовується більш широкий підхід, у межах якого основоположні концепції оборони і стримування доповнюються питаннями співробітництва та безпеки.

1. Стратегічна концепція оборони північноатлантичного простору

Ухвалена 6 січня 1950р.

У документі зазначалося, що головною функцією НАТО є стримування агресії, і що сили НАТО будуть задіяні лише в разі нападу. Головний акцент робився на забезпеченні “спроможності швидкого завдання

стратегічних бомбових ударів усіма можливими засобами всіма видами зброї без винятку”.

Ставилася мета створення до липня 1954р. надійних сил оборони, ключовим завданням яких було переконання СРСР у недоцільності розв'язання війни і створення можливостей забезпечення успішної оборони північноатлантичного простору в разі агресії.

¹ Комітет з оборонного планування у своїй сфері відповідальності має ті самі повноваження, що й ПАР. Підставою для рішення про такі повноваження став вихід Франції в 1966р. з інтегрованої військової структури, що спонукало керівництво НАТО покласти відповідальність за питання оборони на Комітет з оборонного планування, в якому Франція не брала участі.

² До складу Групи експертів залучені 12 представників з широким практичним і науковим досвідом з різних країн-членів НАТО. Групу очолює колишній Держсекретар США М.Олбрайт.

Ключовими складовими документа були вимоги до взаємодоповнюваності і стандартизації, а також – внеску кожної країни-члена в колективну оборону, пропорційного її економічним, промисловим, географічним і військовим спроможностям.

2. Стратегічна концепція оборони в регіоні Північної Атлантики

Ухвалена 3 грудня 1952р.

Розробка та ухвалення нової Стратегії була зумовлена структурними змінами всередині НАТО, вступом до Альянсу Греції і Туреччини, Корейською війною. Водночас, у ній збереглися ключові принципи попереднього документа.

3. Загальна Стратегічна концепція оборони території країн НАТО

Ухвалена 23 травня 1957р.

В основу документа покладено принципи застосування ядерної зброї і стратегія передового базування. Документ був першою Стратегічною концепцією НАТО, в якому обстоювалася **ідея “удару у відповідь із застосуванням зброї масового ураження”**, що стало ключовим елементом нової стратегії Альянсу. Було запроваджено певний ступінь гнучкості на випадок окремих маломасштабних видів агресії, яким передбачалося застосування звичайної зброї. Однак, Стратегія не передбачала концепції обмеженої війни з СРСР: “Якщо Радянський Союз розпочне ворожі дії місцевого характеру і спробує розширити масштаби такого інциденту або продовжити його, то ситуація вимагатиме застосування всіх видів зброї і сил, що є в розпорядженні НАТО”.

Крім ідеї “удару у відповідь із застосуванням зброї масового ураження”, в документі порушувалися й інші проблеми політичного та економічного характеру поза межами території країн НАТО, що набули особливої актуальності в контексті кризи в районі Суецького каналу та придушення Радянським Союзом повстання в Угорщині 1956р. “Попри те, що оборонне планування обмежується захистом території країн Вашингтонського договору, необхідно брати до уваги також усю ту небезпеку, що може виникнути для НАТО через події за межами цієї території”.

Підготовці та ухваленню нової Стратегії передувало вивчення проблеми **зміцнення політичної ролі Альянсу**, яке набувало дедалі більшої актуальності. Так, у грудні 1956р. було опубліковано Звіт комітету трьох, або “Звіт про невійськове співробітництво в НАТО”, який підготували три міністри оборони держав-членів НАТО – Л.Пітерсон (Канада), Г.Мартіно (Італія) та Г.Ланге (Норвегія). Звіт містив рекомендації стосовно мирного врегулювання спорів між країнами-членами Альянсу, економічного, науково-технічного, культурного співробітництва, співпраці в інформаційній сфері, а відтак – надав нового поштовху політичним консультаціям країн-членів НАТО з усіх аспектів відносин і спряв розширенню стратегічних рамок діяльності Альянсу як першого кроку на шляху більш злагодженого підходу до питань безпеки.

4. Стратегічна концепція щодо захисту території країн Організації Північноатлантичного договору

Ухвалена 16 січня 1968р.

Характерними рисами нової стратегії стали “гнучкість та ескалація”. Принцип гнучкості був покладений в основу концепції стримування та означав унеможливлення для потенційного агресора передбачити конкретний спосіб реагування НАТО на агресію – це мало зумовити усвідомлення агресором того, що будь-який його удар створюватиме неприйнятний ступінь ризику для нього самого. “Ескалація” означала тривісну концепцію військового реагування: (1) оборона, адекватна засобам агресора; (2) загроза застосування ядерних сил; (3) ядерний удар як останній засіб.

Після ухвалення третьої Стратегічної концепції сталася міжнародна подія, які поставили під сумнів стратегію удару у відповідь із застосуванням зброї масового ураження. Оскільки ця стратегія великою мірою поклядалася на ядерні сили США, то європейці почали сумніватися, чи зможе Президент США пожертвувати американським містом заради порятунку європейського. Із зростанням ядерного потенціалу СРСР конкурентні переваги НАТО в аспекті ядерного стримування зменшувались і світ наблизився до загрози “взаємного гарантованого знищення”.

Берлінська криза (1958-1962рр.) зміцнила сумніви стосовно здатності НАТО реагувати на загрози нижче рівня тотального нападу – адже засоби ядерного стримування не зупинили СРСР від створення загрози для західних членів Альянсу в Берліні. Зросло занепокоєння можливістю ведення обмежених воєнних дій та ймовірністю обміну ядерними ударами через випадкові обставини або прорахунки. В жовтні 1962р. через Кубинську ядерну кризу холодна війна досягла апогею.

З метою визначення стратегічних завдань Альянсу на наступні 20 років у розпал холодної війни був підготовлений “Звіт Армеля”, або “Звіт стосовно завдань Альянсу на майбутнє” (грудень 1967р.). Звіт містив аналіз змін у середовищі безпеки з моменту підписання Північноатлантичного договору та обґрунтовував необхідність підтримання достатнього рівня оборони та водночас – пошуку можливостей як розрядки напруженості у відносинах між Сходом і Заходом, так і розв’язання політичних проблем, що розділяють Європу. У Звіті були запропоновані поняття стримування та діалогу. Це стало другим кроком (після Звіту комітету трьох) на шляху більш злагодженого підходу до питань безпеки, який остаточно оформився в 1991р.

Попри періоди розрядки та поступовий рух обох блоків у напрямі формування довіри, починаючи із середини 1980-х років взаємна недовіра залишалася характерною рисою відносин між Сходом і Заходом. Лише після падіння Берлінського муру можна було розпочинати відносини на новій основі. У 1991р. Радянський Союз припинив існування, Росія та інші колишні противники стали країнами-партнерами, а згодом деякі з них – і членами НАТО. Для Альянсу цей період характеризувався розвитком діалогу та співробітництва, а також інших нових способів сприяння миру і стабільності, зокрема – багатонаціональних операцій із врегулювання криз.

5. Стратегічна концепція 1991р.

Ухвалена 7 листопада 1991р.

Перший стратегічний документ НАТО, підготовлений та ухвалений після завершення холодної війни.

Документ радикально відрізнявся від попередніх. *По-перше* – він був побудований на широкому підході до визначення безпеки (підхід, який зберігся і в наступній Стратегії-99).

По-друге, це був документ неконфронтаційного характеру: поряд з підтриманням безпеки країн-членів Альянсу як його основоположної мети (тобто, забезпечення колективної оборони), в ньому йшлося про наміри покращення та поширення безпеки на Європу в цілому через партнерство та співробітництво з колишніми противниками.

По-третє, він передбачав скорочення масштабів ядерних сил до мінімального рівня, достатнього для збереження миру і стабільності.

Нарешті, з точки зору процедури підготовки та характеру документа, Стратегія-91 з моменту її розробки була відкритим документом³. Тим самим була започаткована нова традиція підготовки та оприлюднення стратегічних документів Альянсу, що зберігається й досі. ■

³ Слід зауважити, що як Стратегія-91, так і наступна Стратегія-99 супроводжувалися засекреченими військовими документами (відповідно МС 400 і МС 400/2).

ОБОРОННА РЕФОРМА: ПЕВНІ УСПІХИ, НЕПЕВНІ ПЕРСПЕКТИВИ



Олексій МЕЛЬНИК,
провідний експерт воєнних програм
Центру Разумкова

Процес реформування та розбудови сектору безпеки в Україні триває вже майже два десятиліття. Існують різні оцінки досягнутих успіхів на шляху створення демократичної, ефективної, економічно необтяжливої системи забезпечення захисту незалежності, суверенітету, територіальної цілісності країни та надійної безпеки громадян. Водночас, існує загальне усвідомлення, що робота в цьому напрямі не завершена й попереду ще довгий і важкий шлях. Сектор безпеки і оборони України потребує змін – і не лише тому, що змінюється безпекове середовище.

Класичне і найпростіше визначення терміну “реформа” це – “здійснення змін з метою покращення”. Отже, реформа може розглядатися як проект змін з чітко визначеними термінами початку та завершення, кінцевою метою і бюджетом. З огляду на тривалість, масштаби і складність змін у секторі безпеки і оборони, було б наївним очікувати повного задоволення результатами навіть за умови, коли б все відбувалося відповідно до початкового плану – оскільки, знову ж, надзвичайно швидко змінюється безпекове середовище. Водночас, мають бути результати – що піддаються оцінці – по завершенню кожного етапу.

Метою цієї статті є стисла оцінка прогресу в реформуванні Збройних Сил (ЗС) України та розбудові цивільного демократичного контролю. Попри загальновідому інформацію про те, що реформування інших структур сектору безпеки є не менш проблемним, а їх ефективне функціонування – іноді більш важливим для забезпечення національної та особистої безпеки громадян, головна увага зосереджена на проблемах оборонної реформи з огляду на її масштабність і вартість.

Історична довідка, або передісторія проблеми

Процес розвитку ЗС України офіційно ділиться на чотири етапи: I етап (1991-1996рр.) – формування основ ЗС України; II етап (1997-2000рр.) – подальше будівництво; III етап (2000-2005рр.) – реформування та розвиток; IV етап (2006р. – теперішній час) – розвиток.

I етап характеризувався одночасним запровадженням структури адміністративного контролю, створенням нормативно-правової бази, скороченням структур і чисельності ЗС. Верховна Рада України, ухваливши 24 серпня 1991р. відповідну Постанову,

підпорядкувала собі “всі військові формування, що дислокуються на території республіки”¹ та започаткувала створення Міністерства оборони та, відповідно, ЗС. Перші спроби реформування, або ж трансформації військового угруповання колишньої Радянської армії, полягали переважно в безсистемному скороченні за відсутності чіткого стратегічного бачення майбутньої моделі національного війська. Масштаби скорочення були безпрецедентними: за п’ять років були звільнені 410 тис. військовослужбовців, розформовані 3 500 військових структур². Пізніше було визнано, що, допущені протягом I етапу помилки, суттєво ускладнили подальші реформи.

¹ Постанова Верховної Ради України “Про військові формування на Україні” №1431 від 24 серпня 1991р.

² Інформація розділу “Історія”. – Офіційний сайт Міністерства оборони України; www.mil.gov.ua



II етап можна назвати початком системного процесу створення ЗС. Він розпочався після затвердження Державної Програми будівництва та розвитку Збройних Сил України до 2005р. Протягом цього етапу (1997-2000рр.) значного вдосконалення зазнала нормативно-правова база, що створювало можливості успішного виконання Програми. Водночас, через низку причин, насамперед, політичного, фінансового та методологічного характеру Програма втратила актуальність задовго до завершення. У 2000р. вона була “модифікована” в Державну програму будівництва і розвитку Збройних Сил України на період до 2005р.

Через брак стратегічного бачення та належного досвіду, процес змін мав переважно еволюційний характер. Як зазначив “патріарх” української безпеки В.Горбулін:

“Замість концентрації своїх зусиль на формуванні нового обрису армії, українські військові наполягали на збереженні 4 000 танків, більше 1 000 літаків, 1 000 артилерійських систем та багато іншого, що дісталось Україні за Договором про звичайні озброєння. Наші військові всерйоз розмірковували про готовність української армії здійснювати оборону по периметру кордонів держави аж до початку нового тисячоліття... За рахунок штучно роздтої організаційно-штатної структури армія фактично не могла реформуватися протягом багатьох років... реальні адміністративні кроки з реформування армії почалися лише на межі 2002-2003 років”³.

III етап здійснювався в рамках оновленої Програми, головною метою якої було створення сучасної моделі ЗС – “оптимальних за чисельністю, мобільних, добре озброєних, всебічно забезпечених і навчених військ (сил), спроможних виконувати покладені на них завдання...”. У грудні 2005р., Колегія Міністерства оборони, даючи оцінку виконання Програми, засвідчила: “головні заходи в цілому виконані – що створює достатнє підґрунтя для наступного етапу воєнної реформи”⁴. Іншими словами – *головним здобутком реформи стало створення підґрунтя для реформи.*

Попри факт часткового задоволення досягнутими результатами, слід визнати, що “створення достатнього підґрунтя” вже є суттєвим прогресом на шляху до реформ. Не менш суттєвого прогресу було досягнуто на шляху створення системи цивільного демократичного контролю над сектором безпеки – з огляду на його повну відсутність на початку цього шляху. Україна набула необхідного досвіду, насамперед, навчаючись на власних помилках і завдяки плідному міжнародному співробітництву. НАТО постійно

надавав експертну допомогу, консультації та різноманітну підтримку реформі сектору безпеки України. Починаючи з 1998р., ключовим форматом таких заходів стала Спільна робоча група Україна-НАТО з питань воєнної реформи. Українські військові брали активну участь у міжнародних миротворчих операціях і спільних військових навчаннях із західними партнерами. Майже 2 000 українських військовослужбовців були залучені до навчання за різноманітними міжнародними військовими програмами і ще близько 1 000 цивільних працівників силових структур – за програмою професійного розвитку під егідою НАТО.

Сучасний стан і перспективи

IV етап здійснюється в рамках Державної програми розвитку Збройних Сил на 2006-2011рр. (далі Програма 2006-2011). Серед головних особливостей її розробки була наявність вихідних даних для середньострокового планування – насамперед, прогноз ресурсного забезпечення. Вперше для ЗС були визначені “не лише загальні завдання захисту суверенітету та територіальної цілісності України”, а й їх детальний перелік відповідно до конкретних сценаріїв, а також – конкретні терміни підготовки, необхідні сили та засоби для виконання завдань. Програма 2006-2011 оцінювалась як реалістична “з точки зору існуючих і потенційних загроз, завдань Збройних Сил і ресурсних можливостей держави”⁵.

Серед інших нововведень, Програма 2006-2011 визначила нові терміни завершення переходу на контрактний спосіб комплектування – 2010р., замість 2015р. Більшість (44 із 47) заходів, передбачених відповідною Державною програмою переходу⁶ мали бути виконані до кінця 2010р. – тобто, за умови належного та своєчасного фінансування, перспективи переходу до нового принципу комплектування виглядали цілком реалістичними⁷.

Через два роки виконання Програми 2006-2011, Міністерство оборони звітувало про “глибинні системні зміни, спрямовані на ... побудову в Україні сучасної армії, адаптованої до нових викликів у сфері безпеки, готової до виконання завдань за призначенням та участі в міжнародному військовому співробітництві”⁸. Але ще через два роки, у 2010р., МО вже змушене було визнати, що “внаслідок об’єктивних причин протягом року темпи виконання основних заходів Державної програми було уповільнено. Проте вдалось уникнути поширення деструктивних процесів у військах (силах) та зберегти потенціал для продовження реформ у наступні роки”⁹. Отже, виявляється, що навіть наявність якісної деталізованої програми не є гарантією успіху.

Чому так? Чому чинна програма принесла обмежені результати, а за окремими напрямками – фактично

³ Горбулін В. Без права на покаяние. – Харьков, 2009, с.100-101. Переклад Центру Разумкова.

⁴ Біла книга 2005: Оборонна політика України. – Київ, 2006, с.9.

⁵ Там само, с.22-23.

⁶ Державна програма переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, затверджена Указом Президента України №348 від 17 квітня 2002р.

⁷ Докладно див.: Куди крокує професіоналізація Збройних Сил України? Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2008, №5, с.2-51.

⁸ Біла книга 2007: Оборонна політика України. – Київ, 2008, с.9.

⁹ Біла книга 2009: Збройні Сили України. – Київ, 2010, с.9.

провалена? Попри суттєві досягнення протягом 2005-2006рр., оборонна реформа згодом “загальмувала”, а в таких сферах, як комплектування, бойова підготовка, модернізація військової техніки та озброєнь, соціальний захист військовослужбовців, стали очевидними ознаки деградації. Відповідь на поверхні: переважно фінансові обмеження в поєднанні з іншими негативними факторами зробили поточну реформу заручницею тих самих проблем, що перешкоджали попереднім спробам реформування.

Ці негативні фактори, що заважають успішному впровадженню оборонної реформи, залишаються майже незмінними. *По-перше*, проблеми політичного характеру, а саме – другорядність оборонних питань для влади та відсутність сильної політичної волі, розуміння обов’язку та персональної зацікавленості на найвищому рівні держави у здійсненні реформ. *По-друге*, низька ефективність механізмів стратегічного планування, менеджменту, міжвідомчої координації, що перешкоджає визначенню пріоритетів, концентрації ресурсів для досягнення найважливіших цілей і наступному чесному та прозорому звіту про досягнуті результати. *По-третє*, як фактор і як наслідок двох попередніх – нераціональне застосування людських і матеріальних ресурсів, неналежне фінансування та неефективне використання обмежених бюджетних коштів.

2010р. – ще один важливий етап для ЗС України. Планується завершення до кінця року Стратегічного оборонного огляду (СОО), за результатами якого очікуються чіткі відповіді на критично важливі питання стосовно:

- оцінки безпекового середовища та тенденцій його розвитку на період до 2025р.;
- майбутніх викликів і загроз національній безпеці України;
- національних інтересів у сфері безпеки і оборони;
- необхідних заходів захисту національних інтересів у сфері безпеки і оборони;
- визначення необхідних оборонних спроможностей захисту національних інтересів.

Надавши відповіді на зазначені питання, СОО сприятиме розробці повноцінної стратегії майбутнього розвитку всього сектору безпеки та кожної з його складових. Наступним кроком стане визначення обрисів ЗС та інших структур сектору безпеки, їх чисельності, техніки та озброєнь, необхідних для виконання визначених завдань у сфері забезпечення безпеки і оборони країни. Очікується також, що за результатами цієї роботи, буде затверджена нова державна програма оборонної реформи на період 2011-2016рр.

Слід зазначити, що існують щонайменше дві серйозні підстави для песимізму з приводу справжньої цінності результатів СОО.

По-перше, нова українська влада вже фактично внесла серйозні корективи до зовнішньополітичного та безпекового курсу країни. Більшість заходів СОО

були здійснені, коли Україна ще мала намір приєднатися до системи колективної безпеки. Варто зазначити, що перший Оборонний огляд у 2003-2004рр. здійснювався за підтримки Міжнародного секретаріату НАТО. За його результатами у 2004р. був оприлюднений Стратегічний оборонний бюлетень на період до 2015р. та затверджена нова Воєнна доктрина України. Відразу після президентських виборів у 2005р. до Воєнної доктрини були внесені зміни стосовно здійснення “політики євроатлантичної інтеграції, кінцевою метою якої є вступ до НАТО”, а євроатлантична інтеграція стала підґрунтям оборонної реформи на наступні п’ять років. Наразі можуть з’явитися серйозні питання стосовно відповідності вже зроблених змін новому стратегічному баченню політичного керівництва країни. Отже, схоже, що оцінки та висновки СОО потребують суттєвого коригування.

По-друге, однією з головних перешкод на шляху ефективного здійснення та своєчасного завершення СОО залишається відсутність прогностичних показників економічного розвитку. Аналіз інформації про підготовлений Міністерством фінансів України проєкт Постанови Кабінету Міністрів “Про прогностичні показники видатків із загального фонду державного бюджету на потреби оборони на період до 2023р.” дає ще менше приводів для оптимізму. Проєктом передбачене зростання гарантованого оборонного бюджету (основний фонд) з 9,6 млрд. грн. у 2011р. до 15,9 млрд. грн. у 2023р., що на практиці означатиме “консервацію” сьогоdnішнього рівня недофінансування на наступні роки. Якщо такий проєкт стане документом, то українським військовим слід забути про будь-який розвиток. Згідно з міжнародною практикою, оборонний бюджет має розподілятися приблизно за наступними пропорціями: 50% – на утримання армії, 50% – на розвиток: бойову підготовку, модернізацію, закупівлю озброєнь і розвиток інфраструктури, чого ніколи не було в українських ЗС. У 2009р. 84% оборонного бюджету було спрямовано на “проїдання”, а решта: 9% – на бойову підготовку та 7% – на розвиток¹⁰.

Слід також нагадати, що в Оборонному бюлетені 2004р. передбачалось істотне скорочення чисельності особового складу та озброєнь. Загальна чисельність ЗС була визначена на рівні 105 тис. осіб на кінець 2009р.¹¹ Згодом це рішення неодноразово переглядалось і сьогодні загальна чисельність ЗС складає 200 тис. осіб, у т.ч. 50 тис. цивільних. Крім того, передбачається збільшення до кінця 2010р. чисельності військовослужбовців ще на 9 000 за рахунок зменшення цивільного персоналу¹².

Отже, виникає найголовніше питання, що турбує багатьох українських експертів: “Як за таких умов можуть розвиватися ЗС?”¹³. Існує два або три можливих варіанти. *Перший* – збільшити вдвічі оборонний бюджет, що малоймовірно, особливо, під час фінансово-економічної кризи. *Другий* – скоротити наполовину чисельність армії, що також матиме величезну ціну у фінансовому та гуманітарному вимірах. І, нарешті, *третій* – найбільш імовірний – утриматися від будь-яких радикальних кроків, розробити чергову

¹⁰ Докладно див.: Коментарі Є.Шелеста. – Оборонний вісник Центру воєнної політики та політики безпеки, 2010, №5, с.15.

¹¹ Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015р. – Київ, 2004, с.54.

¹² Біла книга 2009: Збройні Сили України..., с.79.

¹³ Див., наприклад: виступ Є.Шелеста “Збройним Силам потрібні реалістичні пріоритети та ресурси”, вміщений в цьому виданні, с.50.



державну програму, на яку чекатиме доля всіх її попередниць. Ситуація – майже безвихідна. Настав час для нової влади продемонструвати здатність – якщо вона справді має волю та бажання – знайти нові рішення для розв’язання надзвичайно складної та важливої для країни проблеми.

Цивільний контроль: право нагляду без відповідальності

Україна досягла значних успіхів у розбудові цивільного демократичного контролю над сектором безпеки і оборони. Але ці успіхи є значними лише в порівнянні з початком 1990-х років, коли цивільного демократичного контролю не було зовсім. Як зазначалося вище, створена солідна законодавча база, що дозволяє здійснювати цивільний демократичний контроль відповідно до міжнародних норм і кращих демократичних традицій. Сектор безпеки і оборони України загалом став більш відкритим і прозорим для громадянського суспільства та міжнародних партнерів. Силіві структури формально деполітизовані та є об’єктами парламентського і громадського контролю. Заснована позитивна практика співробітництва між структурами громадянського суспільства та сектору безпеки в різних форматах, у т.ч. через громадські ради при міністерствах і відомствах. Але, стан справ ще далекий від досягнення стандартів провідних демократичних країн у цій сфері.

Ще у 2000р. експерти Центру Разумкова у відповідному дослідженні зробили оцінку ефективності цивільного демократичного контролю в Україні за п’ятьма базовими критеріями. Ці критерії охоплювали не лише право цивільної влади на отримання інформації та нагляд, але й відповідальність за визначення функцій і завдань силовим структурам, створення нормативно-правової бази забезпечення їх діяльності, визначення їх структури та чисельності, забезпечення необхідними ресурсами, розробку довгострокових програм розвитку відповідно до потреб і можливостей держави, а також забезпечення правового та соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей¹⁴. За результатами зазначеного дослідження експерти дійшли висновку, що “попри помітні здобутки, Україні ще не вдалося побудувати надійну систему цивільного контролю над воєнною сферою, з чітким розмежуванням повноважень між цивільними і військовими. Стан цивільного контролю ... не можна визнати задовільним, оскільки порушується один з головних його принципів – відповідальність цивільних за рівень ефективності силових структур”¹⁵. Сьогодні, 10 років потому, слід визнати, що за цей час майже нічого не змінилося.

Висновки

Отже, оборонна реформа в Україні нагадує “довгобуд” – витратні безкінечні спроби побудувати “сучасну професійну армію” без належного

фінансування. Більше того, щонайменше перші 10 років будівництва (чи перебудови) здійснювалися іноді за відсутності “проекту”, а коли такий був, то пізніше з’ясувалося, що він неправильний.

Протягом майже двох десятиліть діяльності та розвитку ЗС України були певні успіхи та численні проблеми. Прагнучи дати підсумкову оцінку, **слід визнати відкрито та чесно, що на цей час оборонна реформа зазнала провалу.** У Білій книзі-2009 тодішній виконуючий обов’язки Міністра оборони рапортував, що “українська армія здатна виконати свою основну конституційну функцію – захист державного суверенітету та територіальної цілісності і недоторканності кордонів України”¹⁶. Лише через кілька місяців Верховний головнокомандувач заявив, що “Збройні Сили України обмежено готові до виконання завдань за призначенням”¹⁷. Чи було це – заяви про готовність і неготовність – несподіванкою хоч для одного експерта, чи українського військовослужбовця? Очевидно, що ні. Все й так зрозуміло. Хоча для багатьох експертів, військовослужбовців і просто платників податків важливо знати, де зараз знаходиться той показник готовності до оборони за 10-бальною шкалою між “неготові” та “готові”.

Настав час нового Президента – Верховного головнокомандувача та його команди усвідомити щонайменше три фундаментальні принципи демократичного контролю: (1) підпорядкованість військових цивільним; (2) відповідальність цивільного керівництва за ефективність силових структур; (3) підзвітність військового та цивільного керівництва країни перед громадянами.

Головними факторами, що можуть забезпечити успіх реформам і розвитку сектору безпеки, залишаються:

- сильна політична воля, персональні обов’язок і бажання на найвищому політичному рівні;
- персональна підзвітність і відповідальність на всіх рівнях;
- ефективне управління та міжвідомча координація;
- відкрите, чесне та об’єктивне інформування суспільства про досягнуті результати.

Реформи повинні супроводжуватися постійною аналітичною підтримкою розробки та виконання, періодичним аналізом і своєчасним коригуванням програм і планів. І, на завершення, амбіції повинні відповідати ресурсам, а в разі невиконання затвердженої Державної програми повинна наставати невідворотна персональна відповідальність тих, хто не забезпечив її ресурсами, не домігся ефективного використання виділених коштів, чи виявився неспроможним забезпечити досягнення визначених цілей. ■

¹⁴ Докладно див.: Демократичний цивільний контроль над воєнною сферою в Україні: на шляху від форми до змісту. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2000, №11, с.2-45.

¹⁵ Там само, с.42.

¹⁶ Біла книга 2009: Збройні Сили України..., с.6.

¹⁷ Послання Президента України В.Януковича до Українського народу 3 червня 2010р. – Офіційний сайт Президента України, www.president.gov.ua

ПРИСКОРЕННЯ ОБОРОННОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ – ПРОПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОМУ ГОЛОВНОКОМАНДУВАЧУ*

ПІДТРИМУВАТИ СУСПІЛЬНИЙ ДІАЛОГ



*Посол Іржи ШЕДІВІ,
заступник
Генерального секретаря НАТО
з питань оборонної
політики та планування,
співголова Спільної робочої
групи Україна-НАТО
з питань оборонної реформи*

Ми в НАТО позитивно оцінюємо завдання Мережі партнерства та бачимо важливість її роботи в підтримці зусиль з покращення діалогу на всіх рівнях українського суспільства з питань реформування сектору безпеки і оборони. Країни-члени та партнери НАТО мають можливість обмінюватися досвідом у цій сфері, і ми схвально ставимося до того, що Україна не лише готова вчитися на ньому, але й користується ним на практиці. Цей напрям діяльності є важливим елементом відносин між Україною і НАТО.

Сильне громадянське суспільство та його залучення до процесів формування та виконання державної політики – важливий аспект будь-якого демократичного суспільства. Починаючи з моменту свого заснування у 2006р., Мережа партнерства значно просунулась у виконанні своїх завдань і перетворилася на цілком функціонуючу програму з визначеними сферами діяльності та конкретними діями. Обміни експертними знаннями у сферах: політики національної безпеки та оборонної реформи; моніторингу реформ у контексті євроатлантичного співробітництва; кооперації і реформ в оборонній промисловості; виховання доброчесності; забезпечення безпеки людини в контексті реформ сектору безпеки; економічної безпеки, – демонструють, що зусилля

з перетворення діалогу між українським громадянським суспільством і державними установами на їх справжню взаємодію у формуванні і здійсненні державної політики є рухом у правильному напрямі. В цьому контексті слід відзначити регулярне обговорення виконання Річних цільових планів, а також розробку рекомендацій до Річної національної програми за активної участі Мережі партнерства.

Цей Круглий стіл є черговою можливістю залучити до відкритого діалогу з питань реформ сектору безпеки і оборони широкий спектр фахівців, включно з представниками нової української влади, громадянського суспільства, країн-членів і партнерів НАТО.

Сьогоднішня зустріч надасть можливість обговорити поточний стан сектору безпеки і оборони України, оцінити головні виклики у сфері оборонної реформи, визначити пріоритети наступного реформування, а також з'ясувати, яку допомогу можуть надати Україні Альянс, його країни-члени та партнери.

Своєчасність цього заходу зумовлена тим, що він відбувається в умовах нового політичного середовища. Підтвердження Україною своїх зобов'язань з просування потрібних реформ, попри важкий економічний стан, сприймаються з розумінням і схваленням. На цьому фоні є дуже важливим, щоб точки зору та занепокоєння всіх зацікавлених сторін були почуті і знайшли відповіді.

В Україні завершується Оборонний огляд, і наш захід надає корисну можливість обговорити напрями і пріоритети оборонної реформи – в умовах ресурсних обмежень і в комплексі з іншими пріоритетами. На цьому Круглому столі ми можемо обговорити потреби України в допомозі, а також проаналізувати способи, в які співробітництво Україна-НАТО може сприяти зусиллям у проведенні реформ.

Порядок денний Круглого столу є амбіційним і змістовним, а група учасників і панелістів – дуже представницькою. Тому немає жодних сумнівів у результативності сьогоднішніх обговорень. ■

* Засідання Мережі партнерства Україна-НАТО в рамках Спільної робочої групи Україна-НАТО з оборонної реформи у форматі Круглого столу відбулося 26 травня 2010р.

Тексти доповідей підготовлені за стенограмою дискусії, наводяться у скороченому вигляді, в порядку виступів учасників під час роботи Круглого столу.

ШЛЯХОМ ВЗАЄМОВИГІДНОЇ СПІВПРАЦІ



Григорій ПЕДЧЕНКО,
перший заступник
Міністра оборони України

Міністерство оборони позитивно оцінює всі здобутки співробітництва з НАТО та докладатиме зусиль для забезпечення його нарощування з метою досягнення практичних результатів.

Керівництво МО дотримується принципу наступництва й послідовності оборонної політики та міжнародного співробітництва і продовжуватиме взаємовідносини з НАТО у сфері розбудови національних ЗС відповідно до кращих світових стандартів.

На початку червня цього року делегація МО братиме участь у засіданні Комісії Україна-НАТО на рівні міністрів оборони у Брюсселі. Під час засідання передбачається обговорення з нашими партнерами стану та перспектив наступного співробітництва з Альянсом.

МО продовжує працювати над створенням в Україні високопрофесійної і мобільної армії, здатної вчасно та адекватно відповісти на будь-які загрози національній безпеці, надійно захистити державний суверенітет і територіальну цілісність. Ця робота здійснюється прозоро та відкрито – інформацію про її головні напрями, результати і проблеми можна побачити на офіційному сайті Міністерства оборони.

Значних результатів досягнуто в напрямі професіоналізації ЗС у рамках міжнародної Програми з питань професійної підготовки цивільного персоналу сектору безпеки і оборони України. Ми вдячні країнам-донорам за їх внески до цієї важливої для ЗС Програми.

Динамічний процес удосконалення та розвитку національного війська потребує залучення воєнно-політичного, економічного, соціального та духовного

потенціалу держави та суспільства. Ми виходимо з того, що суспільство має не лише знати, яким чином здійснюється формування та реалізація державної оборонної політики, але й бути активним учасником цього процесу.

У цьому контексті надзвичайно корисним для нас є використання можливостей Мережі партнерства Україна-НАТО. Працівники МО регулярно беруть участь в інформаційних та освітніх заходах з підвищення рівня інформованості українського суспільства з питань співробітництва з Альянсом. Проводяться семінари, дискусії, круглі столи, робочі зустрічі, організовано Тиждень НАТО в Національному університеті оборони України та Дні НАТО у видових вищих військових навчальних закладах.

Наближається до завершення Оборонний огляд, за результатами якого буде видано Стратегічний оборонний бюлетень на період до 2025р. Проект цього документа буде винесено на громадське обговорення. Ми розраховуємо, що Громадська ліга “Україна-НАТО”, яка об’єднує представників 48 громадських організацій України, активно долучиться до цього процесу. ■

УЧАСТЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ Є КЛЮЧОВИМ ЕЛЕМЕНТОМ ПІДТРИМКИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ДОСЯГНЕНЬ В УКРАЇНІ



Марчін КОЖІЄЛ,
керівник Офісу
зв'язку НАТО в Україні

Офіс зв'язку НАТО в Україні як один з координаторів діяльності Мережі партнерства Україна-НАТО має задоволення бути співорганізатором цього важливого та актуального заходу під егідою Спільної робочої групи Україна-НАТО з питань оборонної реформи.

Питання, винесені на обговорення, є дуже важливими та актуальними. Хотів би наголосити на стратегічній важливості процесу реформування сектору безпеки і оборони для забезпечення національної незалежності і здатності України адекватно реагувати на глобальні безпекові виклики.

Хотів би також підкреслити, що участь громадянського суспільства у процесі реформування сектору безпеки і оборони є ключовим елементом підтримки демократичних досягнень в Україні та забезпечення демократичного контролю над сектором безпеки.

Переконалий, що зустрічі представників державних інституцій, неурядових експертів України та іноземних фахівців є ефективним механізмом

Круглий стіл, 26 травня 2010р.



обговорення актуальних питань, висловлення та обґрунтування незалежними експертами зауважень і рекомендацій, а також вироблення спільних позицій зі стратегічно важливих питань.

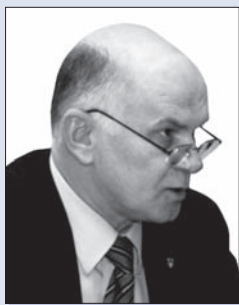
Майданчиками для обговорення питань, важливих не лише для України, але й для НАТО, стали створені в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО цільові групи за окремими напрямками: управління сектором безпеки і оборони, моніторинг реформ у сфері євроатлантичного співробітництва, інформування громадськості, підтримка місцевих ініціатив, права людини, оборонна промисловість.

У рамках цих цільових груп проведена велика кількість публічних заходів, підготовлені якісні й важливі для України та НАТО документи. Один із них – “Прискорення оборонної реформи в Україні – пропозиції Верховному Головнокомандувачу” – виноситься на обговорення.

Користуючись нагодою, хотів би подякувати всім учасникам та організаторам Круглого столу за готовність зробити внесок у сьогоднішню дискусію. Участь у заході представників РНБО, МО, СБУ свідчить про розуміння владою України важливості та цінності залучення громадянського суспільства до процесу реформування сектору безпеки і оборони.

Офіс зв'язку НАТО в Україні в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО й надалі буде підтримувати зусилля України, спрямовані на розширення можливостей участі громадянського суспільства у процесі підготовки рішень у сфері безпеки і оборони, а також здійснення громадського моніторингу їх виконання. ■

ЗДОБУТКИ ВОЄННОЇ РЕФОРМИ ТА ПОТРЕБА ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКИМ СЕКТОРОМ



Віктор КОРЕНДОВИЧ,
директор Департаменту
воєнної політики та
стратегічного планування
Міністерства оборони України

Реформування сектору безпеки і оборони (СБО) є питанням, яким Україна опікується протягом усіх років незалежності. У відповідь тим, хто говорить, що реформування зайшло до глухого кута, хотів би зауважити, що **реформи не зупинилися – просто вони досягли точки, коли необхідно зробити паузу, зважити отримані результати, осмислити помилки та набутий досвід.**

Якщо об'єктивно оцінювати реформи СБО, то є певні досягнення. Політика стала більш концептуальною і конкретною. Якщо раніше увага зосереджувалася на створенні нормативно-правової бази (розроблена певна система законодавчих і нормативних

Круглий стіл, 26 травня 2010р.



документів, що визначають засади діяльності в СБО, здійснено їх переклад англійською), то останні п'ять років – на визначенні концептуальних підходів до реформування структур СБО, стратегічних цілей та їх імплементації.

Є певні досягнення в забезпеченні відкритості МО і ЗС. П'ять років поспіль публікується Щорічник “Біла книга: Оборонна політика України”. Це видання зробило МО і ЗС найбільш відкритими серед інших структур СБО. На початку це видання готувалося протягом близько півроку за допомогою представників неурядових організацій. Зараз ця робота виконується силами співробітників МО та Генерального штабу (ГШ) у значно коротші терміни, – але не менш якісно і прозоро. Інформація, що публікується в Білій книзі, повністю відповідає вимогам Закону “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”.

Стосовно реформування ЗС необхідно зазначити, що реформи набули більшої системності: налагоджене коротко-, середньо- та довгострокове планування. Підтвердженням цьому є проведення другого Оборонного огляду та початок розробки нової програми розвитку ЗС. Розроблено короткостроковий план розвитку ЗС, який дозволяє у дворічній перспективі прогнозувати та відслідковувати стан кожного військового підрозділу, поточні результати виконання плану, що є підставою для більш ґрунтовного формування бюджетного запиту.

Запити МО задовольняються Урядом, як правило, лише наполовину, тому однією з цілей нової системи планування є більш аргументоване відстоювання потреб ЗС. Водночас **керівництво МО усвідомило, що оборонне планування має бути чітко пов'язаним із плануванням у державі.** МО, як і інші відомства, прекрасно розуміє, що стратегічне планування розвитку є можливим лише за наявності в державі середньострокових прогнозних показників ресурсного забезпечення.

Протягом останніх п'яти років відбулися суттєві зміни в розвитку спроможностей ЗС, що підтверджується практикою участі їх підрозділів у міжнародних навчаннях та операціях. Наприклад, якщо раніше підрозділи, визначені для участі в міжнародному співробітництві, формувалися шляхом збору офіцерів і солдатів з усієї України, то останні три-чотири роки ротація виконується в масштабах штатних підрозділів. За рахунок цього зберігається

Круглий стіл, 26 травня 2010р.

та поширюється набутий досвід військових формувань, а не лише окремих військовослужбовців.

Участь України в чотирьох з п'яти операцій НАТО свідчить про високу важливість такого співробітництва для української сторони та є значним внеском у зусилля Альянсу зі зміцнення миру та безпеки на регіональному та глобальному рівнях. Україною запропоновано участь її підрозділів у Силах реагування НАТО, а також запроваджена відповідна системна підготовка. В цьому році підрозділ радіаційного, хімічного та бактеріологічного захисту брав участь у навчаннях за кордоном, де отримав відповідну підготовку, пройшов перевірку та отримав досить високу оцінку.

Підрозділи ЗС України набувають належного рівня сумісності з підрозділами ЗС партнерів. П'ять років тому у ЗС України було лише один-два такі підрозділи. Сьогодні всі підрозділи, визначені для участі у Процесі планування та оцінки сил у рамках Програми "Партнерство заради миру", вже пройшли оцінку першого (національного), а частина з них – другого (НАТО) рівня і вважаються "частково сумісними".

Цільовий план співробітництва з НАТО трансформовано в Річну національну програму, яка набуває системного характеру. Заходи її військового розділу відповідають тим цілям, що в Цільових планах визначали досягнення критеріїв набуття членства в НАТО. Дедалі більш очевидно, що **військові критерії членства в НАТО є критеріями готовності ЗС до виконання завдань за призначенням. Окремо слід наголосити, що готовність ЗС до забезпечення оборони держави визначається також їх здатністю до участі в міжнародних операціях, отже, рівнем їх сумісності зі ЗС іноземних партнерів.** Без всього цього ЗС не потрібні.

Останнім часом військові реформи зазнали значних ускладнень і викликів. **Відбулося скорочення ресурсного забезпечення** в минулому та в цьому роках до небаченого раніше рівня. Минулого року рівень оборонних витрат складав у середньому 3 600 грн. на місяць на одного військовослужбовця. У 2010р. він становитиме 4 000 грн., але є побоювання, що це збільшення нівелює інфляція. Тому МО змушене, з одного боку, закликати державу до підвищення рівня ресурсного забезпечення, а з іншого – думати, як можна найбільш ефективно використати обмежені кошти.

Ще одним викликом є забезпечення послідовності та наступництва реформ. Відбулися президентські вибори. **Побоювання стосовно погіршення ситуації внаслідок приходу до влади нового керівництва виявляються поки що перебільшеними.** Позитивним прикладом є безконфліктне прийняття рішення про проведення міжнародних військових навчань – вперше за останні кілька років. Отже, послідовність і наступництво, зокрема співробітництва з іноземними партнерами, будуть забезпечені. Ми маємо політичні заяви політичного керівництва, що підтверджують наміри продовжувати співробітництво з Альянсом і підвищувати його практичну насиченість.

Велику допомогу МО у проведенні реформ надає Мережа партнерства Україна-НАТО. Пріоритети Мережі на перспективу МО бачить у наступному:



- забезпечення більш ефективного управління оборонною сферою і насамперед удосконалення нормативно-правової бази. Наприклад, у законодавстві широко вживається термін "воєнна організація держави" і майже не вживається "сектор безпеки і оборони". Сьогодні до воєнної організації – на відміну від початку 1990-х років – належать, практично, лише ЗС, хоча завдання з оборони покладаються й на інші структури. Керівництво воєнної організації визначене не чітко, а нове поняття (СБО) ще не знайшло відповідного вжитку в законодавстві. Це є одним з проблемних питань, де МО розраховує на допомогу партнерів з неурядового сектору;
- аналітична підтримка та апробація підходів до реформування структур СБО. В цьому напрямі МО та ГШ зроблено вже багато: вивчається іноземний досвід, запроваджуються новітні підходи та засоби планування і управління, здійснюється їх адаптація не лише до сучасних, а й до майбутніх умов. Але багато ще має бути зроблено: оновлення концептуальних, доктринальних і програмних документів, формування та оцінка альтернатив наступного етапу військового будівництва, вдосконалення принципів і механізмів демократичного контролю тощо. Залучення для цього наукового потенціалу неурядового сектору, отримання підтверджень наукових гіпотез і впровадження результатів досліджень можуть стати підґрунтям взаємної зацікавленості і взаємодії;
- сприяння послідовності та наступності реформ, розвиток механізмів реформування, що вже продемонстрували свою ефективність і в майбутньому забезпечуватимуть успіх запланованих заходів. МО та ГШ розраховують на фахові пропозиції незалежних експертів стосовно системності воєнної реформи, її узгодження з тенденціями в безпековому середовищі, процесами, що відбуваються в суспільстві та економіці, – що є передумовою реалістичності, суспільної підтримки та незворотності реформ у ЗС. ■

ЗБРОЙНИМ СИЛАМ ПОТРІБНІ РЕАЛІСТИЧНІ ПРІОРИТЕТИ ТА РЕСУРСИ



Євген ШЕЛЕСТ,
голова правління
Центру воєнної політики та
олітики безпеки

2010р. є особливим як для Міністерства оборони (МО) та Генерального штабу (ГШ) Збройних Сил (ЗС) України, так і для самих ЗС. На цей рік заплановані завершення Оборонного огляду та розробка Державної програми розвитку ЗС України на 2011-2016рр.

Ці завдання ускладнюються неоднозначністю прогностичної складової. Міністерство фінансів розробило проект Постанови Уряду “Про прогностичні показники видатків із загального фонду державного бюджету на потреби оборони на період до 2023р.”. Зрозуміло, що цей документ є робочим і наведені там показники можуть змінитись, але вони вже зараз змушують замислитися над складною ситуацією, в якій опинилися планувальники, а разом з ними й керівництво МО та ЗС.

Що на практиці означають обсяги наведених у проекті видатків: 9,6 млрд. грн. у 2011р. та 15,9 млрд. грн. у 2023р. З урахуванням прогностованих МВФ на 2011-2015рр. темпів зростання ВВП (4,0-4,1%) та інфляції (9%), ці обсяги не перевищуватимуть 1% ВВП.

В органах планування розвинутих країн уже давно існує перевірена роками методика, яка дозволяє швидко та досить точно оцінити за показниками

оборонного бюджету агреговані кількісні та якісні параметри ЗС. Зрозуміло, що її використання вимагає врахування національних особливостей, реального стану ЗС та багатьох інших чинників – від ступеня вірогідності загроз до рівня соціальних стандартів у суспільстві та армії.

За основу цієї методики береться умовно-оптимальна структура оборонних видатків: **оборонний бюджет – на рівні 2% ВВП; з них 50% – на утримання ЗС; 25% – на розвиток озброєнь і військової техніки (ОВТ) та інфраструктури; 25% – на підготовку ЗС.**

Нехтування цими пропорціями призводить до руйнації ЗС, що підтверджується досвідом ЗС України, коли впродовж останніх років абсолютна більшість коштів виділялися на утримання особового складу (наприклад, у 2009р. – 88,2% без урахування спецфонду, з якого надійшло лише близько 4% запланованої суми; у 2010р. – 87,1% за загальним і 69% за спеціальним фондами).

Зрозуміло, що обсяги коштів на утримання особового складу штучно зменшувати не можна, оскільки треба насамперед виплачувати грошове утримання, годувати та одягати військовослужбовців. Таким чином, **дотриматися близької до раціональної структури видатків можливо лише двома способами: або збільшити загальні видатки, або скоротити особовий склад (здійснюючи, за потреби, відповідні зміни у структурі ЗС).**

Можливість збільшення видатків на потреби оборони, особливо за умов економічної кризи, є питанням риторичним. Залишається друга альтернатива – зменшення чисельності ЗС.

За умов дотримання прогностичних показників Міністерства фінансів, наведеної вище раціональної структури оборонних видатків і вимог до боєздатності, укомплектованості, всебічної забезпеченості та соціальної захищеності ЗС, чисельність особового складу може бути оцінена за допомогою нескладних розрахунків.

Орієнтовний розрахунок можливої чисельності ЗС згідно з прогностичними показниками Міністерства фінансів за умови виділення на утримання особового складу 50% запланованого обсягу оборонного бюджету

№	Категорія військовослужбовців	Частка в загальній чисельності військовослужбовців, %	Середньорічні витрати на утримання одного військовослужбовця (за нормами 2010р.), грн.	Прогнозовані оборонні видатки та чисельність ЗС, осіб	
				2011р.	2023р.
				9 585,3/ 4 792,7 млн. грн. **	15 864,3/ 7 932,2 млн. грн. **
1.	Генерали	0,1%	141 151	139	109
2.	Офіцери	31-32%	39 939	35 271	27 493
3.	Військовослужбовці контрактної служби	38-39%	33 193	43 900	34 218
4.	Військовослужбовці строкової служби	26-27%	22 324	30 045	23 419
5.	Курсанти	3-4%	22 653	3 802	2 964
Всього військовослужбовців				113 157	88 202
6.	Працівники	32%*	43 499	26 443	20 611
Всього особового складу				139 600	108 813

* – відсоток загальної чисельності військовослужбовців ЗС;

** – прогностований обсяг загального фонду оборонного бюджету / 50% видатків, що мають бути спрямовані на утримання особового складу ЗС з урахуванням інфляції.

Круглий стіл, 26 травня 2010р.



Для спрощення розрахунків обмежимося лише 10 статтями утримання особового складу – від грошового до лазнево-прального забезпечення. Станом на кінець 2010р., середньорічний обсяг утримання одного офіцера складатиме 67 345 грн., військовослужбовця строкової служби – 22 324 грн., цивільного працівника – 43 499 грн.

Середньорічні показники грошового утримання за кожною категорією військовослужбовців обчислимо з урахуванням рівня інфляції відповідно до прогнозованих Урядом показників: 2011р. – 9,2%; 2012р. – 7,9%; 2013р. й надалі – 5,5%.

За нинішніх норм витрат на утримання одного військовослужбовця, з урахуванням раціональних співвідношень вартості утримання різних категорій особового складу та рівня інфляції, нескладно підрахувати, що чисельність ЗС, яку здатна утримати держава, має становити 139-139,6 тис. осіб – у 2011р. та 108,8 тис. осіб – у 2023р. (див. *таблицю*, с.50).

Таким чином, для утримання боєздатних, належним чином підготовлених ЗС, оснащених сучасними ОВТ доведеться або скоротити їх майже вдвічі, або значно збільшити видатки.

Отримані оцінки не претендують на повноту та відбивають, скоріше, лише негативні тенденції у фінансовому забезпеченні ЗС. Головним чинниками, що впливають на точність оцінок є наступні.

Обчислення здійснювалися з урахуванням лише визначених Міністерством фінансів обсягів загального фонду оборонного бюджету (частка спецфонду в загальному обсязі оборонного бюджету складає 30-35%). Це зумовлює дещо занижені оцінки, але з урахуванням низького рівня наповнення спецфонду (за винятком кризових 2008-2009рр., щорічно – близько 20-30%, причому переважно наприкінці року) ця похибка становить близько 10%.

Крім того, не врахована потреба значного збільшення частки витрат на технічну модернізацію ЗС, оскільки кошти на цей напрям попередніми роками виділялися в явно недостатньому обсязі, – через що розв'язання накопичених проблем вимагає величезних, порівняно із загальним обсягом оборонного бюджету, коштів, а також радикальних змін в оборонній промисловості.

Не враховані також кошти на забезпечення переходу до контрактної армії і потреби збільшення нормативів грошового утримання особового складу до рівня, за якого військова служба бала б конкурентоспроможною на ринку праці, – не кажучи вже про наближення до стандартів армій розвинутих країн.

Збільшення оборонних видатків вимагає досить гостра проблема з житловим забезпеченням військовослужбовців та осіб, звільнених з лав ЗС, – за розмірів житлової черги (близько 40 тис. осіб) та збереження наявних підходів до розв'язання цієї проблеми, останні в черзі військовослужбовці можуть розраховувати на отримання житла лише через 100-150 років.

З урахуванням цих (далеко не всіх) проблем, наведені оцінки можливої чисельності ЗС можуть вважатися навіть завищеними¹.

Попри це, за оцінками окремих фахівців, наявні структура та чисельність ЗС України відповідають рівням загроз, умовам позаблокового статусу держави та амбіціям політичного керівництва. Реальних резервів для покращення ситуації небагато: поширення аутсорсингу, позбавлення армії невластивих функцій, скорочення надмірних структур і, відповідно, чисельності їх особового складу, автоматизація тощо. Вони не вирішують проблеми в цілому та, до того ж, вимагають певних додаткових витрат.

Керівництву МО та ЗС не позаздриш – **оборонне планування опинилося затиснутим між лезами воєнно-політичної ситуації, загрозливого стану ЗС, соціальних стандартів і неготовності держави вжити рішучих заходів з підвищення оборонного потенціалу**. Ситуація погіршується кризовим станом економіки, коли вимагати від держави додаткових коштів – не зовсім етично та перспективно (з точки зору суспільної підтримки), через невисокий рівень соціальних стандартів у суспільстві.

На такому підґрунті можна розробити лише таку програму розвитку ЗС, що заздалегідь приречена на невдачу і спрямована на те, щоб з року в рік “стабілізувати” ситуацію. Надія залишається на здатність нового керівництва переломити ситуацію та розробити реалістичні плани розвитку ЗС.

Для цього сьогодні є те, чого не було раніше:

- консолідовані дії усіх гілок влади, що дозволяє сподіватися на спрямування зусиль на реальне наповнення спецфонду оборонного бюджету, а не на боротьбу за фінансові потоки;
- політична воля Верховного Головнокомандувача, якої, за умов її правильного спрямування та системної підтримки оточення, могло б вистачити для наведення порядку;
- позитивний досвід, набутий за часів планування та виконання попередніх програм, і висновки з уроків їх невдалого виконання.

Ефективні дії політичного керівництва є можливими за наявності у нього даних про реальний стан справ, всебічно обґрунтованих прогнозів, планів і завдань ЗС. Лише за цих умов можна розраховувати на контроль і відповідальність, високу виконавчу дисципліну, появу відчутних результатів.

¹ За орієнтовними прогнозами Центру Разумкова, зробленими ще у 2002р., за умов запровадження у ЗС України середньоевропейських норм утримання особового складу, оборонного бюджету обсягом \$1,2 млрд. (близько до рівня, передбаченого на 2011р.) вистачило б для утримання ЗС чисельністю 50-60 тис. осіб. Див.: Перехід до професійних Збройних Сил України: проблеми та перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2002, №5, с.20. (Ред.)

Але досвід показує, що сказати правду у зрозумілому та конструктивному вигляді не так просто. Намагання доповісти про рівень забезпечення ЗС у відсотках мінімальної потреби ні до чого не призведуть, оскільки як Президенту, так і народному депутату мало про що говорять. Більш результативними були б доповіді, наприклад, про кількість боєздатних/небоєздатних військових частин, завдання ЗС, які можуть/не можуть бути виконані за умов виділення/не виділення потрібних коштів.

Впевнений, що досвід, набутий органами планування МО та ГШ, допоможе переконливо доводити до політичного керівництва та виконавчої влади дані про реальні стан і потреби ЗС. ■

НАТО Є НАЙКРАЩИМ ПАРТНЕРОМ ДЛЯ УКРАЇНИ



Робертас ШАПРОНАС,
директор Департаменту
міжнародних відносин
та операцій Міністерства
національної оборони Литви

Мене дуже цікавить розвиток зовнішньої політики та політики безпеки в Україні, проте я можу стежити за ними лише з певної відстані й не так активно, як місцеві експерти. Тому на мій інтерпретації подій в Україні може позначатися дещо поверхове розуміння місцевого контексту. Так само, як і інші сторонні спостерігачі української політики, я намагаюся розгледіти справжнє значення тих важливих політичних змін, що сталися після дуже насиченого виборчого періоду.

Безперечно, ще рано робити остаточні висновки – як ми знаємо, передвиборні заяви часто так і залишаються заявами. Але справедливо буде сказати, що загальне *сприйняття* на Заході сьогодні таке, що Україна може серйозно поміняти пріоритети своєї зовнішньої політики. На мій погляд, важливо розуміти, що саме *сприйняття*, навіть якщо воно не зовсім вірне, має значення. Саме воно формує ставлення та політику інших країн до України.

Україна є одним із ключових партнерів Альянсу та важливим учасником операцій НАТО. Хоча досягти консенсусу в межах Альянсу стосовно українських прагнень членства завжди було нелегко, але всі країни НАТО дуже цінують і надають великої ваги розвитку тісної та активної співпраці з Україною у сфері безпеки і оборони. Минулими роками ми заклали міцну основу для розвитку наших відносин, створивши Комісію Україна-НАТО, спеціальні робочі групи та Офіс зв'язку НАТО в Києві. Ряд союзників допомагають у реструктуризації і модернізації ЗС України на основі двосторонніх програм. Отже, нас турбує, що зміни у пріоритетах зовнішньої політики можуть якось перекреслити успіхи та досягнення минулих років.

Тому мені було приємно почути запевнення поважних представників України на сьогоднішньому засіданні Спільної робочої групи Україна-НАТО з воєнної реформи (СРГ ВР), що всі програми співпраці між Україною і НАТО, започатковані за попередньої адміністрації, триватимуть у такому ж темпі та з тією ж інтенсивністю. Ми почули від українських високопосадовців, що країна продовжить реформування своїх оборонних структур і залишиться важливим учасником і партнером НАТО в міжнародних операціях. Це дуже важливі заяви. Вони напевно допоможуть мені “вибивати” бюджетні кошти для програм співпраці з Україною наступними роками (багато моїх колег по НАТО підтвердять, що отримати фінансування для таких програм співпраці зараз надзвичайно важко).

Отже, я закликаю українських колег – будь ласка, **й надалі акцентуйте** на цьому важливому меседжі спадкоємності політики на всіх рівнях. Більше того, зробіть так, щоб ваші дії **і практичні кроки підтверджували та підсилювали** цей меседж. Також дуже важливо: зробіть так, щоб українські структури та установи, які щодня співпрацюють з НАТО, отримували достатні та **належні ресурси** – і фінансові, і людські. Чіткі меседжі, підкріплені діями, дійсно вкрай потрібні сьогодні друзям України в НАТО та ЄС.

Хотів би представити підхід Литви до співпраці з Україною. Як відомо, моя країна завжди була одним із найближчих партнерів і найпалкіших прихильників європейських і євроатлантичних прагнень України. Частково це пояснюється нашими уявленнями про інтереси національної політики безпеки, але що більш важливо: ми дійсно віримо в те, що можна назвати “європейською долею” України, тобто, що майбутнє України – в ЄС і, вірогідно, також у НАТО. Пам'ятаючи про це, керівництво МО Литви налаштоване продовжувати підтримку українських військових реформ і заходів з модернізації, доки наші українські колеги висловлюють зацікавленість у подальшому розвитку співпраці у сфері безпеки і оборони.

Минулими роками Литва та Україна виконували дуже змістовні річні двосторонні програми військового співробітництва (які, на жаль, останнім часом довелося дещо скоротити через суворі фінансові обмеження внаслідок економічного спаду). Литва роками фінансувала навчання українських слухачів у Балтійському оборонному коледжі в Тарту та в різних навчальних закладах Литви; ми продовжуємо надавати фахові поради в таких сферах, як військове законодавство, зв'язки з громадськістю тощо. Водночас, литовські вертольотчики та інші спеціалісти регулярно користуються прекрасною тренувальною інфраструктурою в Україні, що робить цю співпрацю взаємовигідною.

Наші країни і збройні сили досягли дійсно особливої співпраці в *міжнародних операціях*. Кілька років литовські та українські військові служили разом у Косово (у спільному з Польщею батальйоні); сьогодні ця співпраця триває в Афганістані. Я був в Афганістані минулого тижня й мав можливість зустрітися з українськими офіцерами, які служать там. Усі вони дуже професійні й високо цінуються командуванням НАТО.

Круглий стіл, 26 травня 2010р.



Є плани розширити нашу співпрацю в Афганістані: Україна погодилася направити додаткових фахівців із знешкодження боеприпасів до провінції Гор (де Литва очолює Групу відновлення провінцій в рамках ISAF) та приєднатися до групи підготовки пілотів вертольотів *Mi-17* під литовським командуванням. Наскільки нам відомо, ці плани розширення участі України в операціях НАТО в Афганістані, ініційовані попередньою адміністрацією, були схвалені новим Урядом. Ми щиро вітаємо та цінуємо таку спадкоємність.

Заглядаючи в майбутнє, я не можу не згадати про плани створення спільної тристоронньої литовсько-польсько-української бригади – найамбітніший проект нашої довгострокової оборонної співпраці. Очевидно, що бригада, після її створення, діятиме згідно зі стандартами і процедурами НАТО та зможе відряджати підрозділи для бойових груп ЄС та (або) Сил реагування НАТО. Ми дуже сподіваємося, що нове українське керівництво й надалі підтримуватиме цю ідею і виділить ресурси, необхідні для її реалізації.

Крім того, я запросив моїх українських, польських і білоруських колег обговорити перспективи регіональної безпекової і оборонної співпраці наших чотирьох країн. Ми в Литві сподіваємося, що це призведе до появи нового важливого формату регіональної співпраці.

Я згадав усі ці практичні приклади двосторонньої та регіональної оборонної співпраці, щоб показати, як багато вже зроблено та як широко і глибоко Україна співпрацює у сфері безпеки і оборони лише з одним (до того ж, досить невеликим) союзником по НАТО – Литвою. Очевидно, що подібні програми співпраці з багатьма союзниками є вигідними для України, і я не сумніваюся, що всі ці заходи двосторонньої і регіональної співпраці допоможуть *модернізації* української армії. **Незалежно від конкретних цілей зовнішньої політики і політики безпеки, модернізація національної армії має бути головним пріоритетом кожного українського Уряду.**

Співпраця з НАТО в рамках процесу планування та оцінки сил (ППОС) за програмою ПЗМ, зокрема, дає українській владі чудову можливість отримати неупереджену, докладну і всебічну оцінку успіху виконання цілей та завдань. Що дуже важливо – Україна завжди зможе сама визначати для себе завдання, рівень та інтенсивність співпраці в рамках ППОС. Пан Ф.Болі та його група в Міжнародному штабі НАТО, а також Офіс зв'язку НАТО в Україні

мають неоціненний досвід, яким Україна завжди може скористатися. Я вірю, що українське політичне керівництво, якими б не були його плани щодо Альянсу, матиме досить мудрості, щоб скористатися таким зовнішнім фаховим аудитом своїх ЗС і планів розвитку.

Ми почули сьогодні доповідь про український Стратегічний оборонний огляд (СОО), у якому українські колеги навели довгострокові завдання розвитку ЗС України. Хоча НАТО розробив складні методики та інструменти оцінки успіху (чи неуспіху) воєнної реформи, я хотів би завершити свій виступ, запропонувавши українській владі три прості, але, на мій погляд, важливі критерії оцінки успіху вашого СОО.

По-перше, чи пишається країна своїми національними збройними силами? Якщо молоді люди готові й бажають вступити на військову службу, а їх батьки не бояться відпускати їх служити у збройних силах – це дуже добрий знак того, що ви на вірному шляху. Популярність збройних сил серед населення може принести практичні вигоди Україні. Збройні сили самі по собі є символом національної єдності, і тому **військові можуть відіграти важливу роль у консолідації українського суспільства** та пом'якшенні політичного поділу між Сходом і Заходом.

По-друге, про відповідність ваших збройних сил судитимуть, виходячи з їх здатності забезпечити виконання завдань національної зовнішньої політики і політики безпеки. Я не можу уявити, щоб Україна (враховуючи її розміри, географічне розташування і європейськість) не була активним членом міжнародної спільноти, не брала активної участі в обговоренні та вирішенні питань міжнародної безпеки. Дійсно, за нинішньої безпекової ситуації в Європі, коли ймовірність крупного збройного конфлікту є мізерною, на військо дедалі частіше дивляться як на інструмент зовнішньої політики і політики безпеки. Беручи (чи не беручи) участь у певних миротворчих операціях, країни часто чітко демонструють свою зовнішню політику. Дійсно, **Україна має потужні можливості збільшити свою роль та участь у міжнародних операціях** після економічного відновлення. Згадайте лише про Польщу – найближчого сусіда України і країну порівнянного розміру – яка зараз має понад 2 000 військових в одному лише Афганістані.

І нарешті (але не останньою чергою), СОО має забезпечити баланс між економічними можливостями країни та потребами структур безпеки і оборони.

Україна, безумовно, має з цим серйозну проблему. Але ви не самотні. Оскільки витрати на оборону в багатьох європейських країнах досягли історичного мінімуму (і продовжують скорочуватися), розмір оборонних структур необхідно постійно коригувати для збереження їх боєздатності. Це завжди тягне за собою політично непопулярні рішення, з якими стикаються політики всіх країн. На жаль, не існує чарівного рецепту чи легкого виходу, але **ретельне планування може зробити ці реформи не такими болісними**. Наш досвід військових реформ дозволяє припустити, що НАТО, ймовірно, є найкращим партнером для України і для вирішення цього складного завдання. ■

ПРОПОЗИЦІЇ ПРЕЗИДЕНТУ – ВЕРХОВНОМУ ГОЛОВНОКОМАНДУВАЧУ ЗБРОЙНИХ СИЛ З ПРИСКОРЕННЯ ОБОРОННОЇ РЕФОРМИ

Безпека і оборона є однією з головних сфер безпосередньої відповідальності Президента – Верховного Головнокомандувача Збройних Сил (ЗС) України. З огляду на стрімкі зміни воєнно-політичної ситуації в регіоні і світі та відсутність надійних зовнішніх гарантій безпеки країни, розв'язання комплексу проблем в оборонній сфері має стати одним з першочергових завдань у переліку пріоритетів Президента.

Невирішеність політичних, економічних, військових, соціальних проблем зумовлює зростання розбалансованості системи забезпечення національної безпеки, яка через неузгодженість реформ у різних її структурних елементах стає дедалі більш фрагментованою і поступово втрачає ефективність, послаблюються її можливості з реагування на кризові явища.

I. УЗАГАЛЬНЕНА ОЦІНКА СИТУАЦІЇ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

ЗС, реформування яких орієнтоване на інтеграцію України до євроатлантичної системи колективної безпеки, до моменту приєднання до неї здатні лише частково забезпечити потреби держави у збройному захисті. Через невизначеність перспектив євроатлантичної та європейської інтеграції України армія позбавлена чітких пріоритетів своєї діяльності та орієнтирів розвитку, що, своєю чергою, заважає ефективному використанню вкрай обмежених фінансових ресурсів і гальмує реформу у ЗС.

Поточна програма розвитку ЗС не забезпечила належних результатів, а за окремими напрямками зазнала провалу. Попри окремі успіхи, реформа у ЗС перебуває у стані стагнації, а багато сфер життєдіяльності ЗС (комплектування, бойова підготовка, озброєння, соціальний захист, престижність військової служби) деградують.

Головними причинами нинішньої критичної ситуації в оборонному секторі держави, реформуванні та розвитку ЗС є:

- у *політичному аспекті* – другорядність оборонних питань у порядку денному законодавчої і виконавчої гілок влади; відсутність сильної політичної волі, узгодженої позиції провідних політичних сил щодо зовнішньополітичного курсу України і здійснення внутрішніх реформ, зокрема в секторі безпеки і оборони;
- в *організаційному аспекті* – неефективність на рівні держави механізмів стратегічного планування та фінансового менеджменту; неузгодженість

пріоритетів і напрямів як соціально-економічного розвитку України загалом, так і оборонної реформи зокрема;

- у *ресурсному аспекті* – неефективне використання кадрового потенціалу, неналежний рівень фінансування потреб на утримання, трансформацію і розвиток ЗС; неефективне використання бюджетних коштів.

Водночас, сучасні процеси зумовлюють значні перетворення у сфері безпеки загалом, нові вимоги до системи забезпечення національної безпеки, її структурних елементів, форм і методів їх застосування. При цьому, важливою особливістю ЗС та інших структур оборонного сектора є поєднання потреб у їх реформуванні з вимогами забезпечення постійної готовності та ефективності застосування за призначенням.

Сьогодні Україна постала перед дилемою: з одного боку, необхідності забезпечення надійної територіальної оборони, з іншого – потребою одночасного реформування ЗС у напрямі створення ефективних і водночас нечисельних, економічно необтяжливих ЗС, що вимагає докорінного перегляду підходів до реформування – темпів, змісту, етапів, ресурсного забезпечення.

Кризовий стан економіки України, надмірна політизація всіх сфер діяльності держави, низький рівень оперативності та ефективності міжвідомчої взаємодії, гальмування процесів реструктуризації вітчизняної оборонної промисловості ускладнюють реформу ЗС і створюють додаткові ризики зниження рівня обороноздатності держави.

В Україні у травні 2010р. мав завершитися черговий Оборонний огляд. За його результатами керівництво держави отримає об'єктивну оцінку наявних можливостей

із захисту суверенітету, незалежності та територіальної цілісності країни. На підставі результатів Огляду буде запропонована стратегія розвитку оборонного сектору. Але визначити головні засади цієї стратегії і, головне, започаткувати невідкладні заходи можна вже сьогодні.

Завданням Президента України за таких умов є ініціювання та забезпечення виконання програми, яка поєднує антикризові заходи із заходами створення передумов для наступного розвитку ЗС України, консолідація зусиль навколо виконання цієї програми.

Стратегічна мета – формування раціональних за структурою, можливостями та ресурсами системи забезпечення національної безпеки і ЗС, здатних до комплексного запобігання та протидії сучасним і майбутнім загрозам безпеці громадян, суспільства, держави.

Запропонований комплекс заходів, розрахований на період каденції Президента – 2010р. - початок 2015р., умовно може бути поділений на два етапи: подолання кризових явищ (2010-2012рр.); стабілізації ситуації та створення умов для наступного розвитку (2013-2015рр.). Ці заходи стосуються управління системою забезпечення національної безпеки, реформування ЗС і частково інших військових формувань та реструктуризації оборонної промисловості.

Конкретизація запропонованих заходів здійснюється за результатами Оборонного огляду у програмах і планах відповідних міністерств і відомств.

II. ЗАХОДИ З ПОДОЛАННЯ КРИЗОВИХ ЯВИЩ

З метою:

- підвищення керованості системи забезпечення національної безпеки та її структур,
- припинення деградації ЗС, інших військових формувань, оборонної промисловості,
- уточнення цілей, пріоритетів розвитку, завдань на довго- та середньострокову перспективу,
- забезпечення достатнього рівня можливостей ЗС та інших військових формувань у межах жорстких ресурсних обмежень,
- збереження ядра їх кадрового потенціалу,

пропонується:

1. Підвищити роль та ефективність Ради національної безпеки і оборони (РНБО) як головного координаційного органу з питань національної безпеки шляхом: зосередження функцій Апарату РНБО на організації комплексної протидії загрозам і кризовим явищам (комплексний аналіз загроз, визначення концептуальних засад забезпечення національної безпеки; планування та координація підготовки і спільного застосування структур системи забезпечення національної безпеки). Запровадити ефективні механізми взаємодії Апарату РНБО з органами державної влади у формуванні та узгодженні планів, координації спільних дій, оперативному обміні інформацією.

2. Розробити протягом 2010р. Плани перехідних заходів у ЗС, інших військових формуваннях та оборонній промисловості на 2011-2012рр. у рамках формування загальнодержавного плану антикризових заходів і підготовки бюджету на 2011р.

та з урахуванням невідкладних завдань, передбачених чинними програмами розвитку ЗС, озброєнь і військової техніки (ОВТ), іншими програмами реформування та розвитку структур сектору безпеки. Уточнити під час розробки зазначених планів реальні потреби та можливості з розбудови інфраструктури ЗС та інших військових формувань (у т.ч. оптимізації системи управління та розвитку фонду службового житла), з утилізації надлишкових боєприпасів, зброї і військової техніки, а також додаткових можливостей фінансування розвитку бойового потенціалу.

3. У Планах перехідних заходів у ЗС та інших військових формуваннях чітко визначити тимчасові (на період подолання наслідків економічної кризи) обмеження соціальних зобов'язань перед військово-службовцями (скорочений перелік пільг і соціальних виплат) і порядок забезпечення повного виконання зобов'язань за скороченим переліком; водночас **визначити порядок наступної компенсації обмежень, запроваджених на перехідний період.**

4. За результатами Оборонного огляду, з метою оптимізації дислокації військ та об'єктів і забезпечення реалістичності розрахунків із залучення потрібних сил і засобів, скоригувати до кінця 2010р. Стратегічний план застосування ЗС, у т.ч. завдання з територіальної оборони, узгодити їх з відповідними структурами сектору безпеки, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування.

5. Забезпечити у 2010р. та надалі неухильне виконання планів проведення на території України міжнародних навчань та участь підрозділів ЗС України в таких навчаннях за кордоном. Розглянути цей напрям як невід'ємну складову бойової підготовки ЗС (особливо за фінансової і технічної підтримки іноземних країн), а також ефективний засіб зміцнення довіри та безпеки в європейському регіоні.

6. Вжити заходів з розширення конструктивної участі України у воєнно-політичних ініціативах і військово-технічних проєктах ЄС, НАТО, Росії з урахуванням політичної та економічної доцільності. Розглянути можливість збільшення масштабів участі України в міжнародних миротворчих операціях – з метою зміцнення міжнародного іміджу країни, набуття практичного досвіду та досягнення сумісності зі збройними силами партнерів.

7. Продовжити скорочення чисельності небоювих компонентів ЗС за рахунок їх вивільнення від невласливих функцій. З цієї метою, зокрема:

- передати Фонду державного майна функції з реалізації надлишкового військового майна, земель, об'єктів, техніки ЗС та інших військових формувань (у т.ч. функції з утримання та охорони об'єктів);
- продовжити практику застосування у ЗС аутсорсингу з одночасним жорстким дотриманням вимог антимонопольного законодавства і правил державних закупівель; запроваджувати аутсорсинг диференційовано, з урахуванням вимог економічної доцільності та забезпечення боєздатності ЗС;
- поширити практику корпоратизації та акціонування підприємств, інших об'єктів Міністерства оборони (та інших силових міністерств і відомств), які не залучені до безпосереднього забезпечення діяльності військових формувань.

8. Підготувати до кінця 2010р. обґрунтовані запити з надання іноземної фінансової і технічної допомоги, залучення іноземних кредитів на реалізацію інфраструктурних проектів у ЗС та в інших військових формуваннях – з метою їх започаткування у 2011р.

9. Забезпечити, починаючи з 2011р., ритмічне фінансування ЗС та інших військових формувань винятково через загальний фонд державного бюджету та в обсягах нормативних потреб забезпечення функціонування та розвитку ЗС. Підвищити ефективність використання бюджетних коштів шляхом зменшення нецільових витрат та рівня корупції. На період інтенсивної технічної модернізації ЗС передбачити обґрунтоване збільшення обсягів оборонного бюджету.

10. Протягом 2010р. удосконалити, а з 2011р. запровадити механізми формування, міжвідомчого узгодження, ухвалення, розміщення та реалізації державного оборонного замовлення. Визначити головними завданнями державного оборонного замовлення повне укомплектування визначених військових частин і підрозділів ЗС та інших військових формувань, а також стимулювання розвитку вітчизняних оборонних підприємств. Формування замовлення має здійснюватися відповідно до визначених в Оборонному огляді пріоритетів, реальних поточних потреб забезпечення обороноздатності держави, ресурсних обмежень, можливостей вітчизняної оборонної промисловості та закупівель ОВТ за кордоном.

11. Провести протягом 2010р. фінансово-технічний аудит підприємств оборонної промисловості, оцінити реальний потенціал галузі, визначити її рациональну структуру (перелік підприємств, що підлягають санації або ліквідації, залишаються в державній власності чи приватизуються), започаткувати *пілотні проекти* з реструктуризації визначених підприємств. Під час реструктуризації мають бути враховані: перспективи участі підприємств у задоволенні потреб забезпечення національної безпеки в межах реальних обсягів оборонного замовлення; потреби в кадровому забезпеченні та соціальному захисті вивільнених кадрів; економічна ефективність (поточна та перспективна) з урахуванням кон'юнктури на ринках озброєнь та інтересів потенційних інвесторів.

12. Вжити протягом 2011-2012рр. першочергових заходів з оздоровлення (або ліквідації) і приватизації і визначених підприємств з одночасним вжиттям компенсаційних заходів, пов'язаних зі скороченням робочих місць (розвиток інфраструктури, перекваліфікація кадрів, соціальний захист тощо).

13. До кінця 2010р. розробити і внести до Верховної Ради законопроекти (зміни до чинних законів) стосовно механізмів:

- реалізації прав суб'єктів господарювання всіх форм власності на володіння, користування та розпорядження ОВТ у процесі їх створення та виготовлення;
- застосування офсетних схем для імпорту/експорту товарів військового призначення та подвійного використання;
- залучення до вітчизняної оборонної промисловості кредитів та іноземних інвестицій, надання гарантій їх захисту;
- застосування лізингових поставок ОВТ.

14. Розробити до кінця 2012р. перехідні середньострокові (на 2013-2015рр.) державні програми розвитку ЗС і реструктуризації оборонної промисловості – із забезпеченням їх всебічного узгодження між собою, з іншими програмами соціального та економічного розвитку, відповідності зовнішньополітичному курсу та міжнародним зобов'язанням України.

Головними напрямками реструктуризації і зміцнення оборонної промисловості мають бути:

- створення гнучких проектно-орієнтованих (замість вертикально-інтегрованих) структур виробничої кооперації, що складаються з “ядра кооперації” (КБ, підприємства - головні виробники) та орієнтованої на конкретні проекти виробництва ОВТ “проектної інфраструктури” (підприємства-підрядники, наукові інститути, підприємства з ремонту та фірмового обслуговування, маркетингові, консалтингові агентства);
- збереження (відновлення) традиційних і створення нових науково-технологічних шкіл, стимулювання раціональної структури кадрового забезпечення підприємств оборонної промисловості відповідно до обраних стратегічних напрямів, впровадження в їх діяльність стратегічного інноваційного менеджменту;
- зміцнення національної оборонно-промислової бази шляхом використання потенціалу економічно виправданих закупівель перспективних іноземних ОВТ із застосуванням офсетних схем та укладення угод на ліцензійне виробництво;
- стимулювання участі у виробничій кооперації як українських підприємств, так і іноземних компаній будь-яких форм власності.

III. ЗАХОДИ СТАБІЛІЗАЦІЇ І РОЗВИТКУ

З метою

- створення правових, організаційних і ресурсних засад для переходу системи забезпечення національної безпеки та її структур до етапу інтенсивного реформування та розвитку,
- реального відновлення і зміцнення вітчизняної оборонно-промислової бази,
- забезпечення їх конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках,
- започаткування інтенсивної технічної модернізації ЗС України

пропонується:

1. Протягом 2014р. провести комплексний огляд сектору безпеки та розробити до 2015р. Стратегію національної безпеки на період до 2025р. Для цього створити Спеціальну робочу групу з проведення комплексного огляду сектору безпеки та розробки проекту Стратегії-2025. Запровадити п'ятирічний цикл комплексного огляду стану системи забезпечення національної безпеки та її складових, формування та коригування середньострокових програм розвитку, а також практику щорічних парламентських слухань з питань оцінки стану та ефективності діяльності структур сектору безпеки. Забезпечити участь у цьому процесі провідних

державних і недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів.

2. Пріоритетом розвитку ЗС визначити їх технічне переоснащення, узгоджене за термінами і змістом з процесами комплектування та підготовки особового складу. Укомплектування новими та модернізованими системами ОВТ здійснювати згідно з визначеними в Оборонному огляді пріоритетами.

3. Зберегти до кінця 2015р. змішану систему комплектування ЗС з обмеженням призову до мінімальних потреб укомплектування військових частин категоріями особового складу, які не вимагають тривалої підготовки за фахом. Продовжити поступовий перехід на контрактну основу комплектування і створення професійної армії з урахуванням наступних пріоритетів:

- з метою збереження кадрового потенціалу, піднесення престижу військової служби та забезпечення гідного рівня соціального захисту військовослужбовців скасувати практику призупинення в законах про Державний бюджет фінансування визначених іншими законами України пільг військовослужбовцям; припинити практику видання нормативно-правових документів, що містять ресурсно не обгрунтовані державні зобов'язання із забезпечення соціальних гарантій військовослужбовцям;
- з метою розв'язання житлової проблеми військовослужбовців Міністерству оборони розробити програму прискорення темпів ліквідації черги на житло та поступово відмовитися від практики надання постійного житла військовослужбовцям ЗС; головну увагу та фінансові ресурси зосередити на забезпеченні службовим житлом, виплаті компенсацій за його оренду та запровадженні механізмів пільгового житлового кредитування військовослужбовців, юридичному оформленні та ресурсному забезпеченні державних зобов'язань і правил їх обігу на ринку цінних паперів;
- з метою запобігання виникненню диспропорцій у стандартах соціального забезпечення різних категорій військовослужбовців і цивільних забезпечити постійну науково-аналітичну підтримку та супровід заходів соціального захисту військовослужбовців. Залучити до виконання цих завдань громадські організації через надання їм державного замовлення на конкурсних засадах.

4. Збільшити масштаби та урізноманітнити форми міжнародного військового співробітництва та партнерства, участі ЗС у спільних програмах і заходах на двосторонньому та багатосторонньому рівнях. Співробітництво Україна-НАТО, активна участь у міжнародних операціях, навчаннях та інших спільних заходах повинні й надалі слугувати одним із рушіїв реформи ЗС, оптимізації їх структури, удосконалення системи управління військами, підвищення професійності військовослужбовців і цивільного персоналу, досягнення взаємосумісності та

євроатлантичних стандартів. Відновлення воєнно-оперативного та військово-технічного співробітництва з Росією має знизити напруженість у відносинах з РФ, зміцнити довіру та безпеку в регіоні.

5. Розпочати з 2013р. в рамках виконання Державної програми реструктуризації оборонної промисловості, мірою подолання кризових явищ в економіці та відповідно до результатів пілотних проектів з реструктуризації підприємств:

- **перегляд державної оборонно-промислової політики**, визначення шляхів підвищення ефективності підприємств оборонної промисловості, їх участі у транснаціональній кооперації;
- **поступовий перехід до децентралізованої моделі державного управління оборонною промисловістю та військово-технічним співробітництвом** (у т.ч. експортом озброєнь), за якої за державою залишаться функції формування та координації оборонних замовлень, ліцензування та експортного контролю.

ПІДСУМКОВІ ЗАУВАЖЕННЯ

Головними чинниками успішного розвитку професійних Збройних Сил України є:

- наявність політичної волі, ефективне управління та чітка відповідальність на всіх рівнях;
- постійний науково-аналітичний супровід розробки та реалізації програм і планів реформ і розвитку;
- своєчасне коригування програм і планів та їх належне фінансове забезпечення.

Запропоновані заходи пов'язані один з одним і складають певний "технологічний цикл" досягнення відповідних цілей. Тому вибіркове їх запровадження не матиме бажаного ефекту, а в окремих випадках може призвести до погіршення ситуації в цілому.

Наведений комплекс заходів з подолання кризових явищ в оборонному секторі, стабілізації ситуації і створення умов для наступного розвитку ЗС та інших військових формувань має бути узгоджений з відповідними заходами в усіх інших сферах життєдіяльності суспільства та держави. Загалом, як успішний вихід із кризи, так і наступний розвиток України вимагають пошуку балансу цих сфер, визначення відповідних всебічно обгрунтованих пріоритетів у досягненні національних інтересів (у т.ч. забезпечення безпеки і оборони), динамічного їх коригування та ефективного управління процесами їх реалізації.

Залучення до процесів формування та реалізації державної політики неурядових аналітичних центрів та інших громадських організацій на засадах державного замовлення є доцільним з точки зору не лише дотримання принципів демократичного цивільного контролю, але й підвищення якості, оперативності та ефективності зазначених процесів. ■

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА І ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ГРОМАДСЬКА ДУМКА

Моніторинг громадської думки є складовою досліджень Центру Разумкова у сфері зовнішньої політики і політики безпеки. Його результати дають можливість визначити динаміку геополітичних орієнтацій громадян, їх ставлення до дій влади на головних зовнішньополітичних напрямках, з'ясувати оцінки відносин України з іншими державами світу, міжнародними організаціями.

Під час опитувань респонденти визначали головні напрями зовнішньої політики, оцінювали ефективність зовнішніх гарантій незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, висловлювали думки стосовно оптимальної моделі національної безпеки країни.

Останнє за часом дослідження проведене в рамках українсько-іспанського проекту "Україна в системі європейської безпеки: виклики і перспективи" і стосувалося насамперед порівняння позицій громадян у передвиборний час (ідеться про президентську виборчу кампанію 2009р.) та після приходу до влади нового Президента України В.Януковича.

Узагальнені результати дослідження та окремі порівняння з попередніми даними моніторингу дають підстави для наступних спостережень і висновків¹.

1. Динаміка результатів опитувань свідчить, що громадяни стабільно віддають перевагу двом зовнішньополітичним напрямкам: російському (відносини з РФ) і європейському (відносини з країнами ЄС).

Геополітичні орієнтації характеризуються двома особливостями. *По-перше*, вони мають виразний регіональний характер: на Заході країни домінує європейська орієнтація; на Півдні і Сході – проросійська; в Центрі ситуація постійно змінюється. Відмінності зовнішньополітичних орієнтацій зумовлені як культурно-цивілізаційною, національно-етнічною, конфесійною специфікою регіонів, так і використанням міжрегіональних розбіжностей у політичній боротьбі.

По-друге, рівень підтримки того чи іншого напрямку зазнає коливань, залежно від внутрішньополітичної ситуації, зокрема – виборчих кампаній, під час яких політичні сили активно використовують геополітичні теми для мобілізації свого електорату: так, у листопаді 2009р., в розпал президентської виборчої кампанії, коли активно використовувалася антизахідна риторика, зафіксовано найнижчий рівень підтримки європейського напрямку (23,8%) і найвищий – російського (52,5%)². Додатковим чинником коливань рівня суспільної підтримки європейського напрямку є брак практичних результатів задекларованої владою євроінтеграційного курсу – що значною мірою дискредитує саму ідею руху до Європи.

Водночас, коли респондентам пропонується відповісти на питання про доцільність вступу України до ЄС, картина підтримки руху до Європи змінюється – особливо помітно, якщо порівняти позиції громадян у виборчі та післявиборчі періоди: так, у листопаді 2009р.

частка прихильників вступу України до ЄС незначною мірою переважала частку його противників. Натомість, у травні 2010р. число прихильників зросло (до 52,8%), противників – знизилось (до 24,2%)³.

2. Оцінки громадянами зовнішньої політики значною мірою залежать від її відповідності геополітичним орієнтаціям самих громадян і їх ставлення до влади, яка проводить той чи інший зовнішньополітичний курс. Крім того, позитивні оцінки зовнішньої політики, як правило, значною мірою спричинені високими соціальними очікуваннями, характерними для першого періоду після виборів і зміни влади.

Так, після 2005р. протягом усієї каденції Президента В.Ющенка спостерігалось зниження оцінок спроможності зовнішньої політики керівництва країни забезпечити реалізацію її головних завдань: безпеку та суверенітет країни, мир і стабільність у регіоні, розвиток відносин з ЄС, захист своїх громадян за кордоном тощо. В листопаді 2009р. зазначені оцінки досягли найнижчих значень.

Натомість у травні 2010р. практично всі показники є істотно кращими (крім зміцнення співпраці зі США) і наближаються до тих, що спостерігалися на початку 2005р.

Так само істотно (з 33,2 до 67,2%) зросло число впевнених у тому, що зовнішня політика України відповідає її національним інтересам – повністю (з 3,1 до 27,4%) або частково (з 30,1% до 39,8%). Відповідно, число тих, хто дотримується протилежної думки, зменшилось з 58,3 до 21,1%.

3. Позиції громадян з питань безпеки є досить суперечливими та залежними від внутрішньополітичної кон'юнктури – що пояснюється як

¹ Використані результати опитувань, що проводилися соціологічною службою Центру Разумкова з лютого 2000р. по травень 2010р. Останнє за часом дослідження проведене 15-20 травня 2010р. в усіх регіонах України. Опитано 2 014 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Опитування, результати яких наводяться тут, здійснювалися в усіх областях України, Києві та АР Крим за багатоступенєвою випадковою вибіркою із квотним відбором респондентів на останньому етапі, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками (регіон проживання, тип і розмір населеного пункту, вік, стать). Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.

Використовується наступний розподіл територій за регіонами: **Захід**: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Південь**: АР Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Схід**: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області; **Центр**: Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області.

² Водночас, слід відзначити, що у травні 2010р. число прихильників європейського напрямку дещо зросло (до 26,5%), проросійського – помітно знизилось (до 46,3%).

³ Привертає увагу та обставина, що частка прихильників вступу, залишившись незмінно високою на Заході, зростає в усіх інших регіонах на 8-13%. У результаті на Сході прихильники вступу склали відносну більшість, у Центрі та на Заході – перевищила 60%, а на Півдні частки прихильників і противників вступу зрівнялися. Слід відзначити також, що вступ до ЄС частіше підтримують особи молодшого та середнього віку, однак, навіть серед найстарших прихильники вступу зараз становлять відносну більшість.

живучістю стереотипів періоду холодної війни, так і слабкою поінформованістю суспільства з питань безпеки, зовнішніми впливами та кон'юнктурним використанням теми вступу України до НАТО в політичній боротьбі⁴.

Загалом, у суспільстві переважає думка про те, що Україна не має надійних зовнішніх гарантій незалежності, суверенітету та територіальної цілісності: так думають 45,4% громадян проти 36,4% упевнених у протилежному⁵. Така оцінка має регіональну специфіку: думка про відсутність гарантій домінує на Заході та в Центрі; протилежна – на Півдні і Сході.

На думку громадян, безпеку країни найбільшою мірою забезпечуватимуть добросусідські партнерські відносини з країнами світу (52,6%) та миролюбна, ефективна зовнішня політика (38,6%). Меншою мірою громадяни сподіваються на набуття Україною нейтрального статусу (14,5%) та вступ до військових блоків (5,9%).

Суспільного консенсусу в питанні вибору моделі забезпечення національної безпеки немає: майже рівні частки опитаних підтримують або позаблоковий статус України, або її приєднання до ОДКБ; помітно менше – приєднання до НАТО (14,4%).

При цьому, половина (50,6%) громадян вважають, що членство в ЄС зміцнило б безпеку України, протилежної точки зору дотримуються лише чверть (25,1%). Опитані майже однаковою мірою вказували на важливість таких напрямів співробітництва України з ЄС, як зміцнення спільної боротьби з нелегальною міграцією, міжнародною злочинністю, тероризмом; зміцнення безпеки і стабільності на європейському континенті; розширення міжлюдських контактів з країнами ЄС.

Водночас, більшість (55,8%) громадян тією чи іншою мірою впевнені, що подовження терміну перебування ЧФ у Криму зміцнює безпеку України. Привертає увагу та обставина, що водночас понад половина (54,4%) опитаних не підтримують перебування іноземних військових баз на території України. Навіть на Півдні і Сході число противників іноземних баз перевищує число їх прихильників. Явна суперечність у відповідях стосовно ЧФ Росії та іноземних баз, найімовірніше, зумовлена тим, що значна частина прихильників перебування ЧФ у Севастополі емоційно не сприймають визначення російської бази як іноземної.

Що стосується вступу України до НАТО, то в суспільстві переважає негативне ставлення до такого кроку: лише на Заході його прихильники становлять відносну більшість, в інших регіонах домінують противники вступу.

Узагальнюючи наведене, можна стверджувати, що зовнішньополітичні орієнтації і позиції громадян у питаннях безпеки є залежними від загальної внутрішньополітичної кон'юнктури та як наслідок – суперечливими, такими, що мають виразно регіональний характер і замість консолідації суспільства можуть бути використані для поглиблення міжрегіональних протистоянь. Можна припустити, що більшість громадян підтримали б зовнішньополітичний курс, який поєднував би перспективи вступу України до ЄС із встановленням дійсно рівноправних, партнерських відносин з Росією. Свідомому вибору громадянами моделі забезпечення національної безпеки повинна передувати широкомасштабна інформаційна кампанія.

Громадська думка про загрози безпеці України та її Збройні Сили

Питання обороноздатності та розвитку ЗС є для громадян України не першочерговими (з огляду на гостроту соціально-економічних проблем), але досить важливими. Про це свідчить, зокрема, ставлення громадян до загроз. Джерелами найсерйозніших загроз для України (не враховуючи внутрішніх) громадяни вважають міжнародний тероризм, НАТО і США⁶. Проте, якщо стосовно загроз з боку НАТО і США протягом 2006-2009рр. спостерігається певне зменшення рівня занепокоєння (на 6% і 9,2%, відповідно), то стосовно загрози з боку Росії – навпаки, збільшення (з 18% до 21,4%). Причому, відчуття загроз має чітку регіональну специфіку.

Громадяни традиційно позитивно ставляться до діяльності ЗС (повністю та частково її підтримують). Проте, протягом 2005-2008рр. відзначається певне зниження рівня підтримки – з близько 70% на початку періоду до 44% наприкінці 2008р. Можливими причинами цього є негативні процеси у ЗС, пов'язані зі значними недоліками кадрової реформи, технічної модернізації армії, соціального захисту військовослужбовців. Сьогодні, на хвилі обіцянок нової влади та надій на покращення стану ЗС, підтримка їх діяльності зросла до 61%.

Попри недоліки воєнної реформи, професіоналізація ЗС, на думку громадян, залишається головним напрямом підвищення їх боєздатності. Так, у 2008р. перехід на повністю професійну армію підтримали понад 60% опитаних⁷. Певне зниження рівня підтримки цього напрямку пояснюється, вірогідно, невдачами у процесі переходу армії на контрактну основу. Рівень суспільної підтримки переходу армії на контрактний принцип комплектування може знижуватися й надалі через проголошення України позаблоковою державою і потребу відповідних змін структури особового складу ЗС, зокрема – збільшення чисельності військовослужбовців за призовом і термінів строкової служби.

Загалом, громадяни усвідомлюють необхідність збільшення витрат на утримання ЗС, проте спостерігається зниження рівня підтримки такого кроку.

Найбільшою мірою підтримують збільшення витрат на ЗС на Заході (57,3%) і в Центрі (54,8%) країни, громадяни віком 50-59 років (близько 55%), а також – група з вищою освітою (близько 53%). Найменшою – на Півдні (близько 43%) і Сході (47,1%), громадяни віком 18-39 років (близько 50%) та група опитаних з неповною середньою освітою (46,2%).

Однією з причин зниження суспільної підтримки діяльності ЗС, професіоналізації та покращення їх ресурсного забезпечення може бути несприятлива економічна ситуація у країні, коли на перший план для громадян виходять питання добробуту їх сімей. Крім того, на рівні підтримки може позначатися державна політика поступового зменшення рівня ресурсного забезпечення ЗС (сьогодні – менше 1% ВВП) за умов більш-менш спокійної воєнно-політичної ситуації.

Але, якщо для влади зниження уваги до ЗС та їх потреб є вже сталою тенденцією, то стосовно суспільства говорити про це поки немає підстав – зниження підтримки ЗС може виявитися тимчасовим. Продовження практики неналежного ресурсного забезпечення ЗС може зумовити поширення зазначеної тенденції на суспільство, що загрожуватиме фатальними наслідками як для ЗС, так і для держави в цілому – деградацією оборонної сфери. ■

⁴ Докладно див.: Державна інформаційна політика у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. – Національна безпека і оборона, 2008, №1, с.2-30.

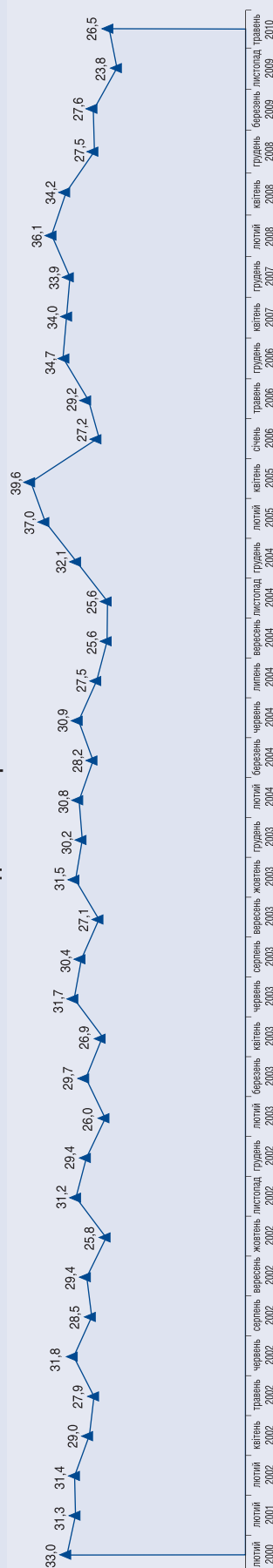
⁵ У листопаді 2009р. ситуація уявлялася ще більш драматичною: відповідно 60,4% і 23,6%.

⁶ Тут "серйозною" загрозою вважається така, що турбує понад 20% громадян.

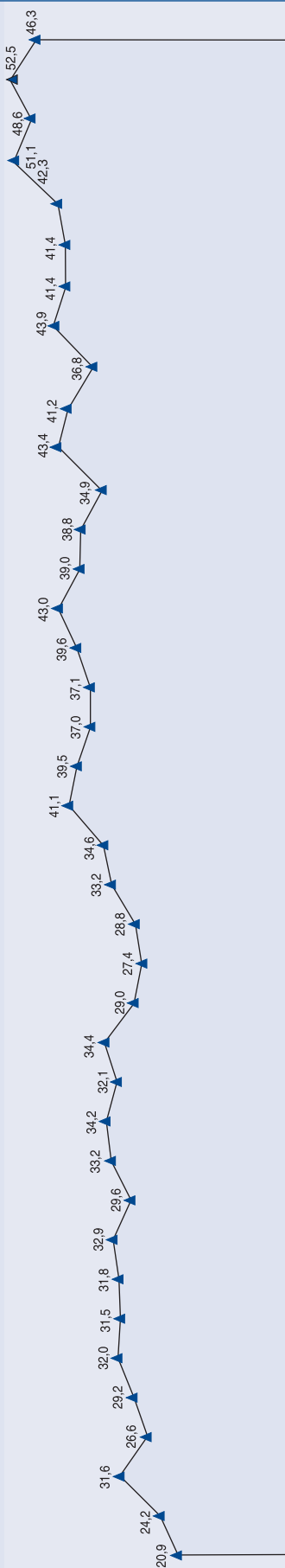
⁷ На той час ішлося про повний перехід ЗС України на контрактну основу до 2011р.

% ОПИТАНИХ

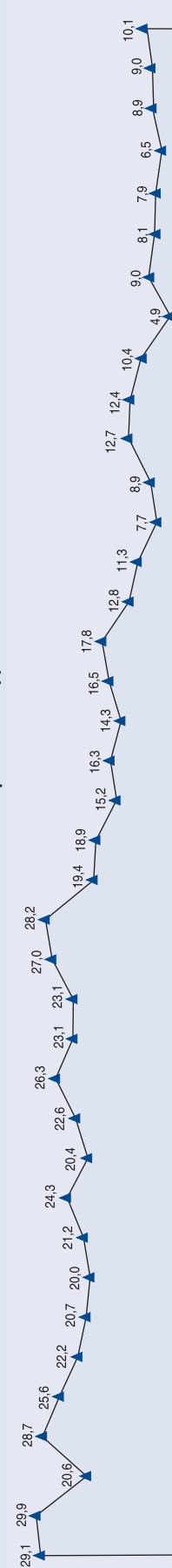
Відносини з країнами ЄС



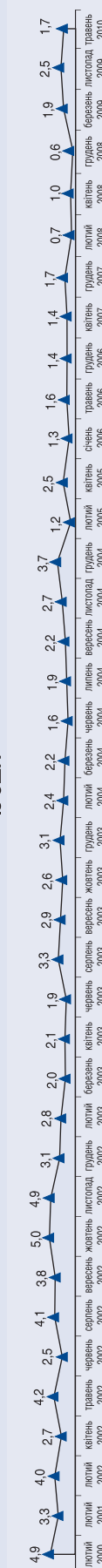
13 Poście



З іншими країнами СНД



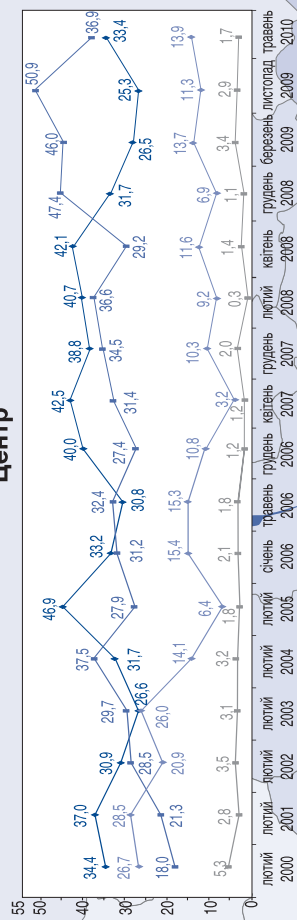
13 США



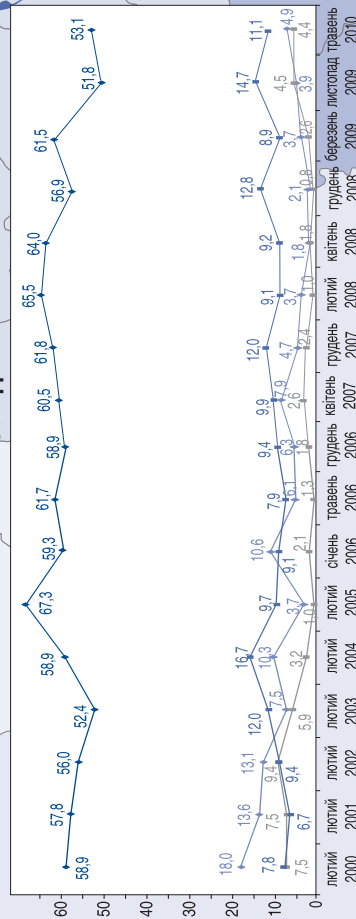
Який напрям зовнішньої політики має бути пріоритетним для України?

% опитаних

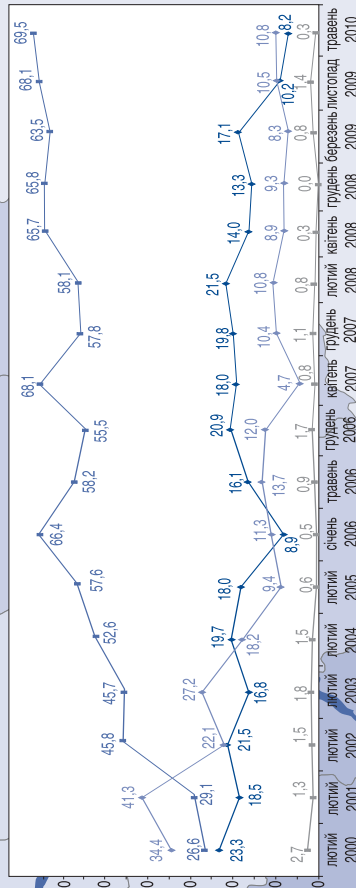
Центр



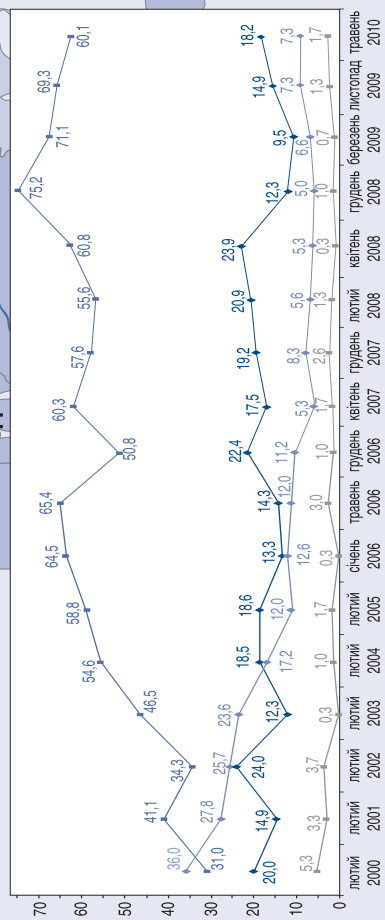
Захід



Схід



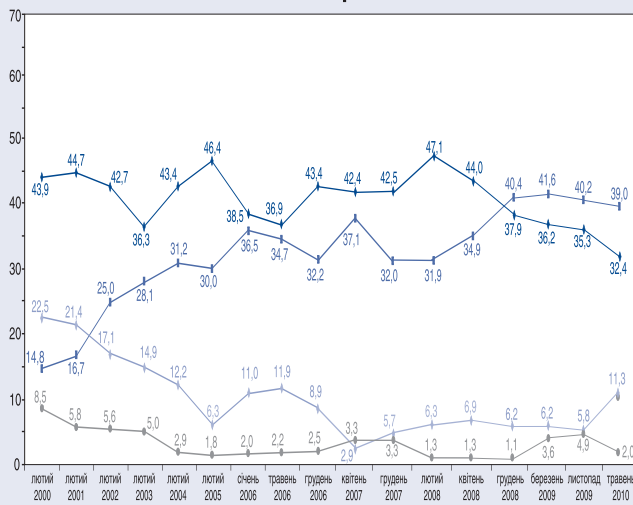
Південь



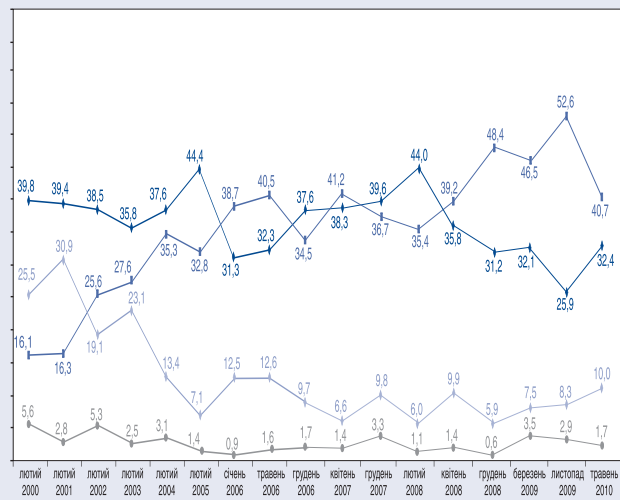


Який напрям зовнішньої політики має бути пріоритетним для України?
% опитаних

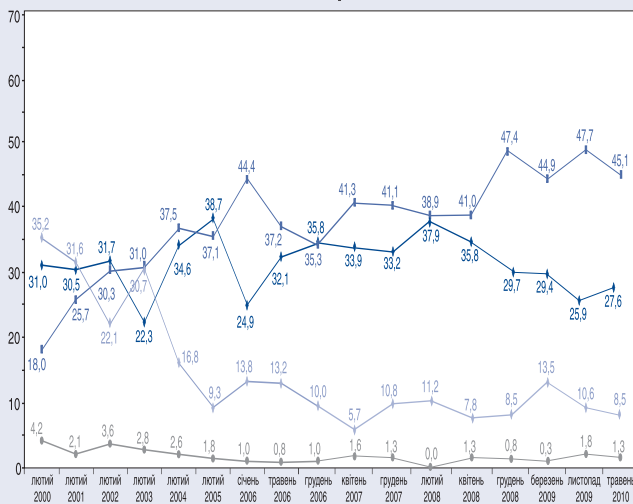
18-29 років



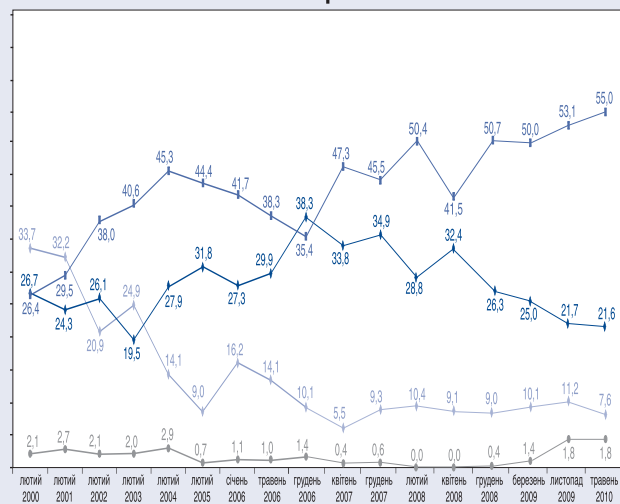
30-39 років



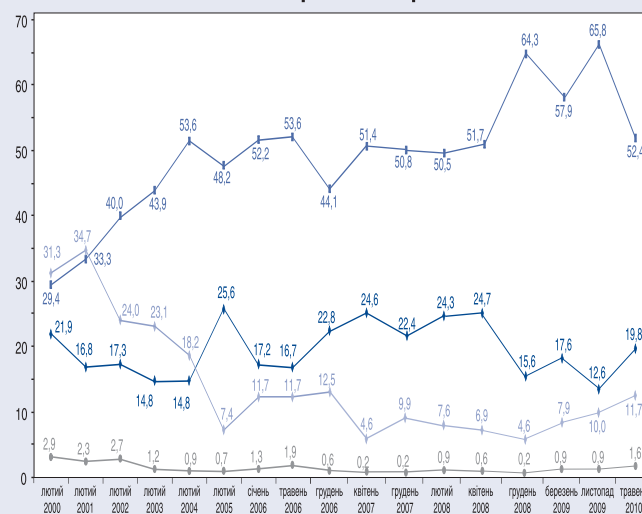
40-49 років



50-59 років

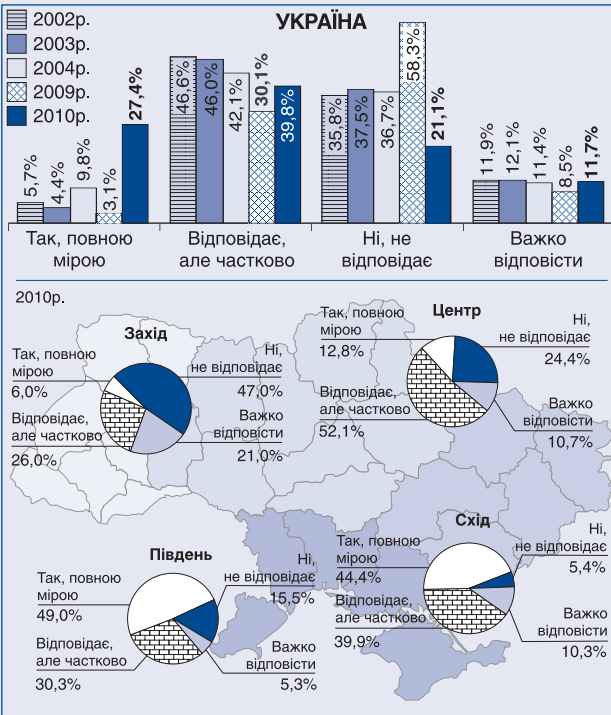


60 років і старші



◆ Відносини з країнами ЄС ■ Із США ■ Із Росією ◆ З іншими країнами СНД

Чи відповідає нинішня зовнішня політика України її національним інтересам? % опитаних



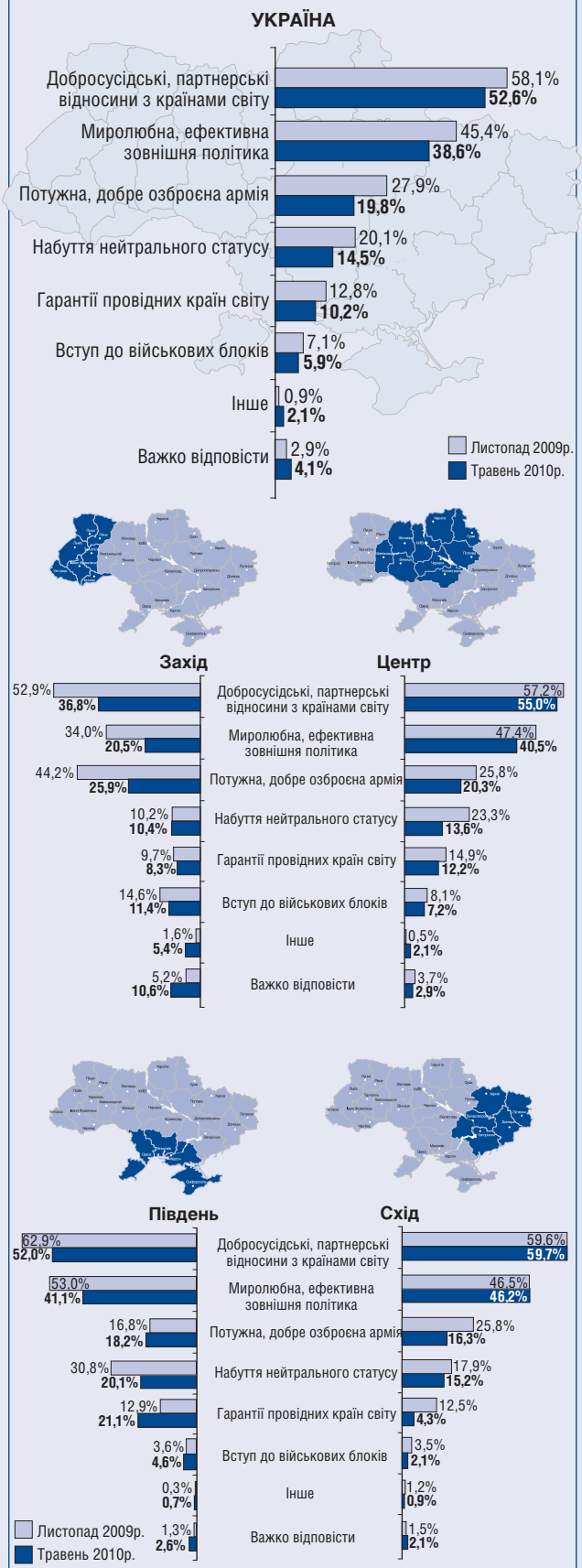
Якою мірою зовнішня політика керівництва України забезпечує...? середній бал*

	Квітень 2005р.	Листопад 2006р.	Квітень 2007р.	Березень 2008р.	Листопад 2009р.	Травень 2010р.
Поглиблення співробітництва з РФ**	—	—	—	—	2,19	3,97
Зміцнення співпраці з США**	—	—	—	—	3,00	3,08
Мир і стабільність у регіоні	3,61	3,46	2,86	3,11	2,93	3,58
Розвиток взаємовигідних партнерських відносин з країнами-сусідами	3,46	3,09	2,72	2,87	2,44	3,51
Безпеку країни, її суверенітет, територіальну цілісність	3,62	3,37	2,86	3,05	2,97	3,41
Розвиток відносин з ЄС**	—	—	—	—	2,74	3,24
Інтеграція України до світового інформаційно-культурного простору	3,47	3,00	2,69	2,97	2,75	3,23
Позитивний міжнародний імідж країни, вплив та авторитет у світовому співтоваристві	3,67	2,80	2,48	2,68	2,16	3,15
Спрощення візових режимів, процедур прикордонного контролю	3,41	2,88	2,37	2,70	2,36	3,07
Сприятливі умови розвитку суспільства, держави та економіки, високий рівень конкурентоспроможності країни	3,26	2,77	2,46	2,52	2,02	3,03
Надійний захист своїх громадян за кордоном	2,87	2,56	2,17	2,45	1,97	2,79
Реалізацію курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію***	3,56	2,74	2,53	—	—	—

* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що забезпечує вкрай погано, а "5" — забезпечує дуже добре.
 ** В анкетах 2005-2008рр. такий варіант відповіді не пропонувався.
 *** В анкетах 2008-2010рр. такий варіант відповіді не пропонувався.

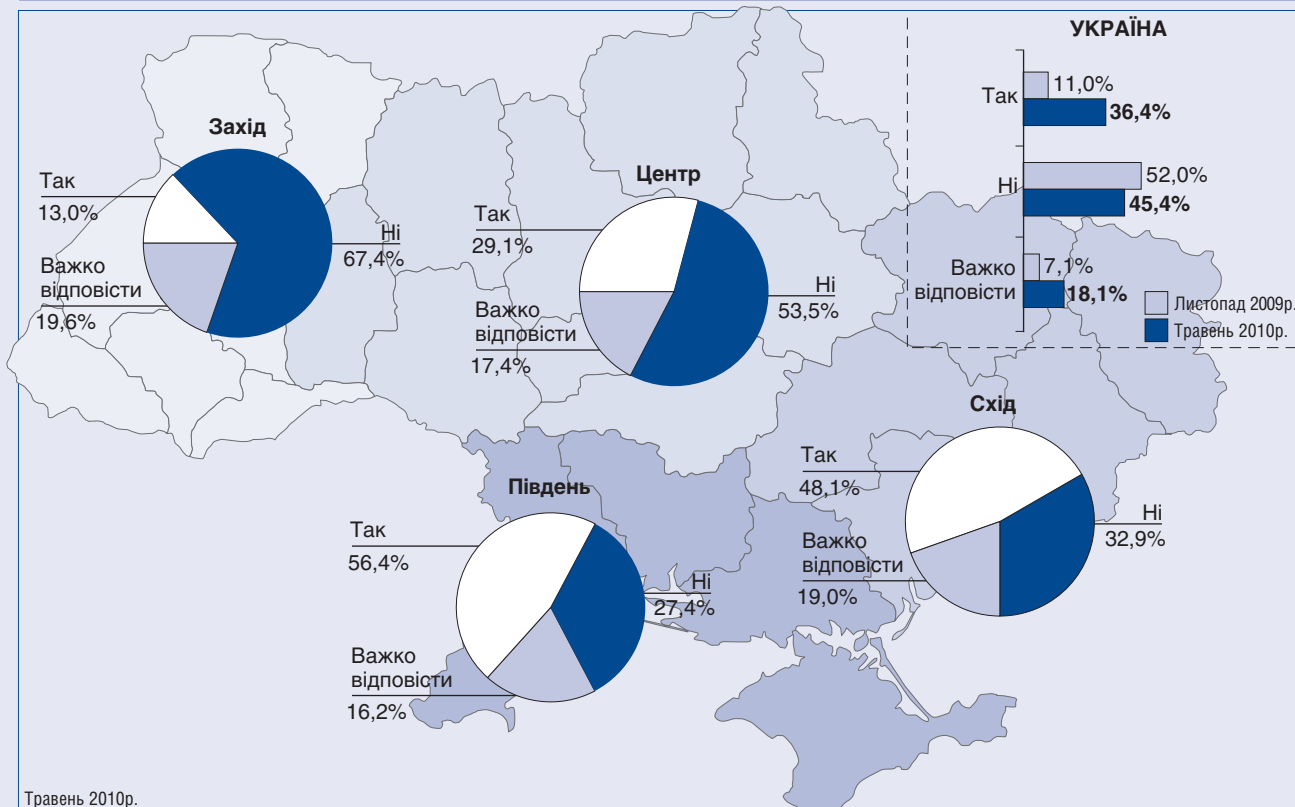
Що найбільшою мірою забезпечуватиме безпеку країни?*

% опитаних

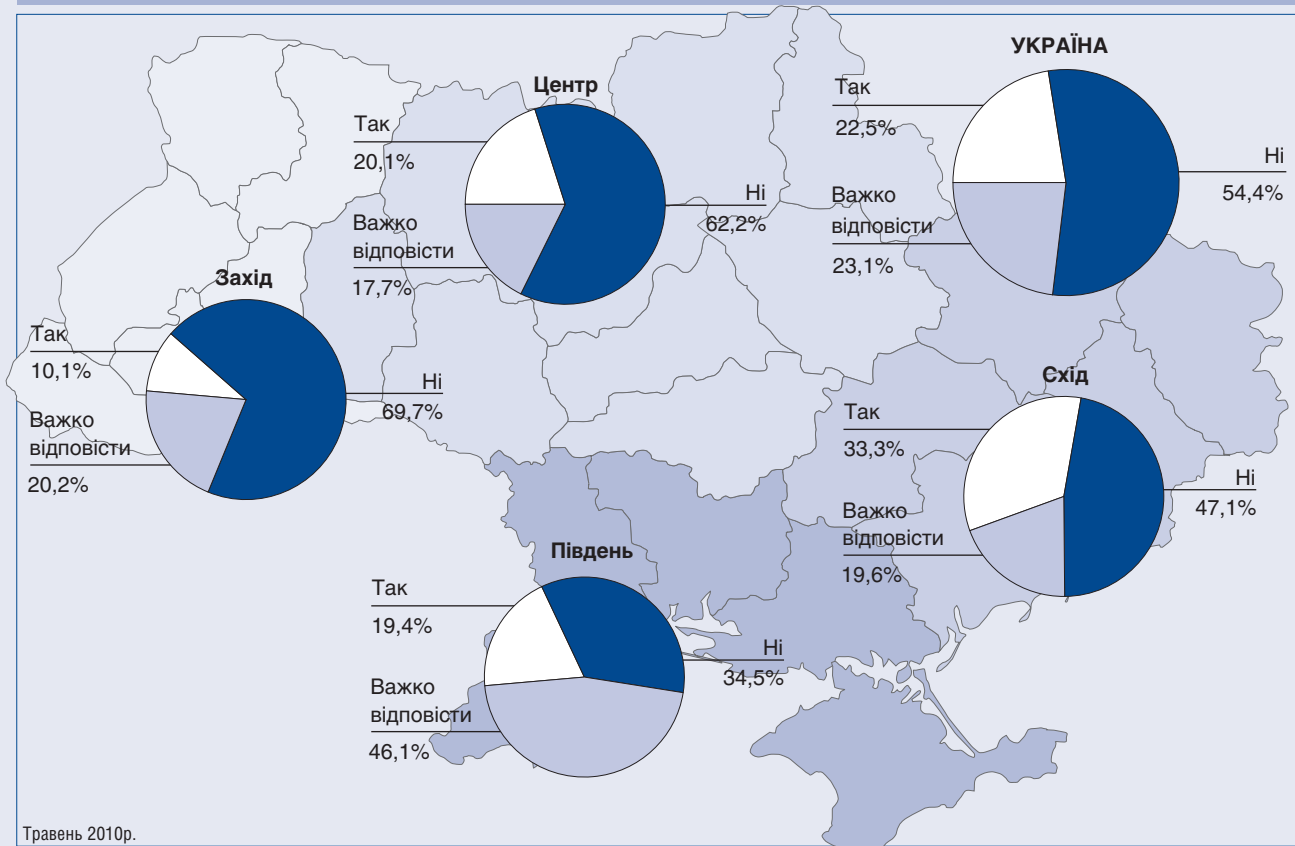


* Респондентам пропонувалося відзначити не більше двох прийнятних варіантів відповіді.

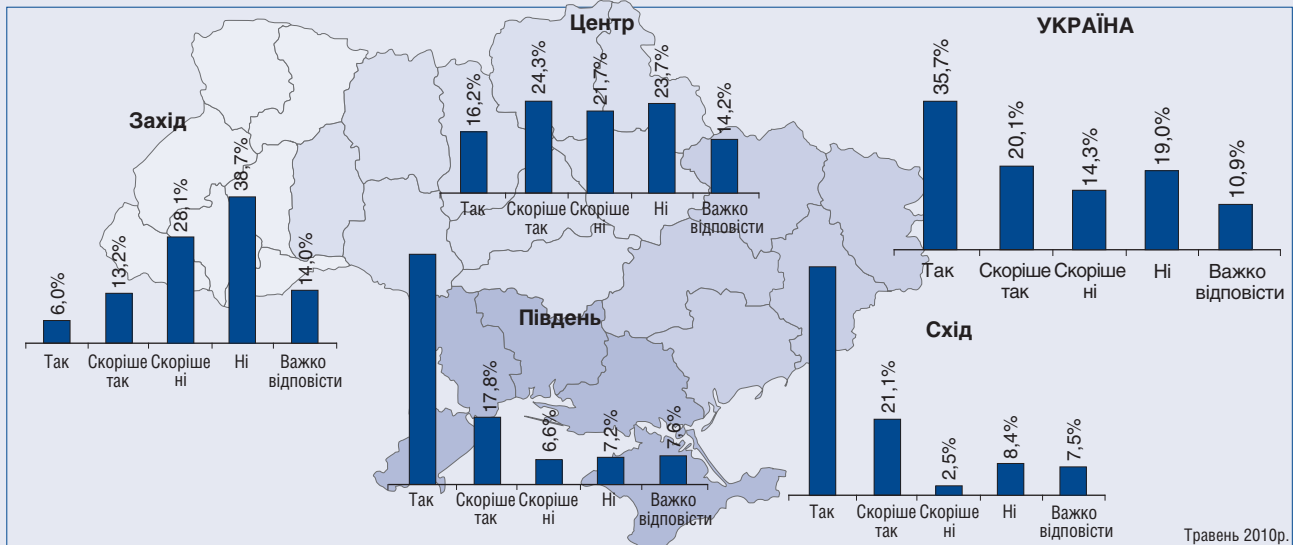
Чи має сьогодні Україна надійні зовнішні гарантії її незалежності, суверенітету та територіальної цілісності?
опитаних



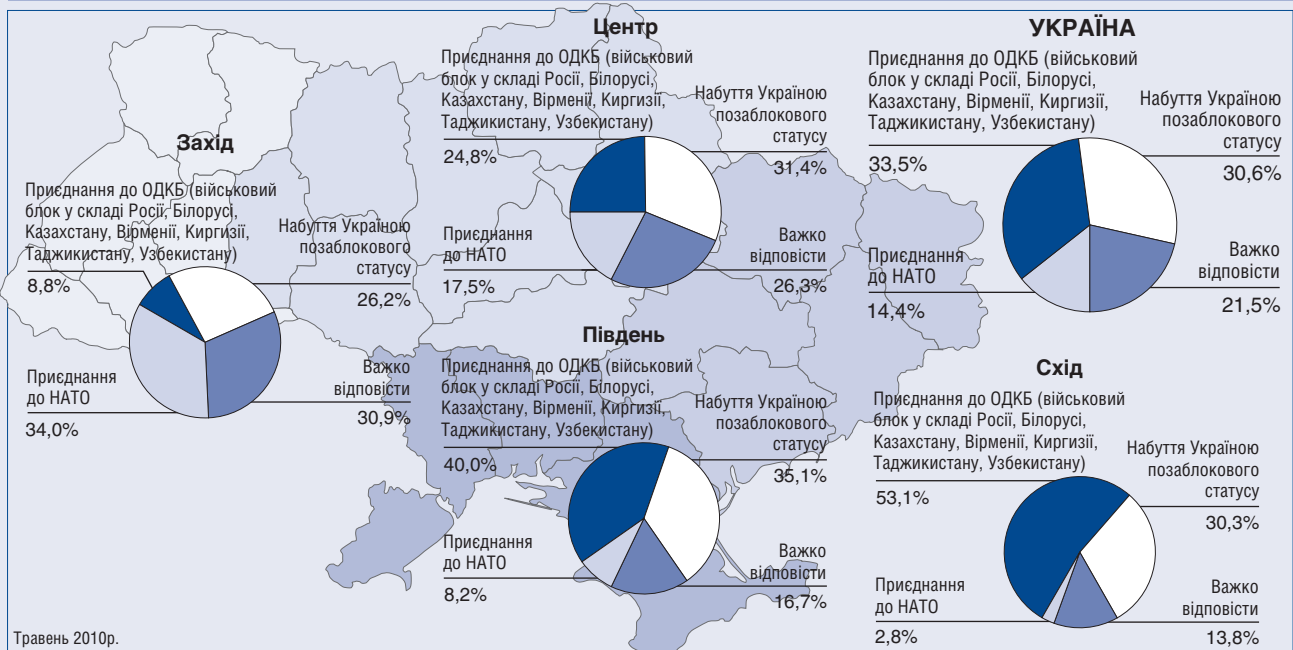
Чи підтримуєте Ви перебування іноземних військових баз на території України?
опитаних



Чи зміцнює безпеку України угода з Росією про подовження на 25 років терміну перебування Чорноморського Флоту РФ у Криму?
% опитаних



Яка модель забезпечення національної безпеки є найбільш оптимальною?
% опитаних



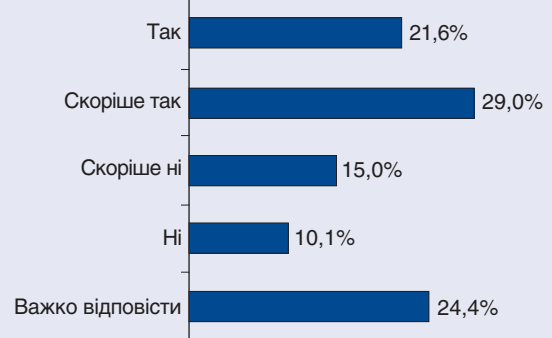
Які напрями співробітництва України з ЄС є найбільш важливими?
% опитаних

	Дуже важливо	Скоріше важливо	Скоріше не важливо	Не важливо	Важко відповісти
Зміцнення спільної боротьби з нелегальною міграцією, міжнародною злочинністю, тероризмом	42,5	36,3	6,8	2,5	11,9
Зміцнення безпеки і стабільності на європейському континенті	40,9	39,0	6,1	2,6	11,5
Укладення з країнами ЄС угод у сферах працевлаштування, соціального захисту і пенсійного забезпечення	38,3	41,5	6,3	3,3	10,5
Забезпечення режиму вільної торгівлі з ЄС	35,5	40,4	7,1	3,6	13,4
Розширення міжлюдських контактів з країнами ЄС	34,5	38,1	8,0	3,5	15,9
Дії, спрямовані на запровадження безвізового режиму між Україною та ЄС	29,0	45,4	9,1	4,5	12,0

Травень 2010р.

Якщо б Україна була членом ЄС, чи зміцнило б це її безпеку?
% опитаних

Травень 2010р.





Чи потрібно Україні вступити до ЄС?
% опитаних

— Так — Ні — Важко відповісти

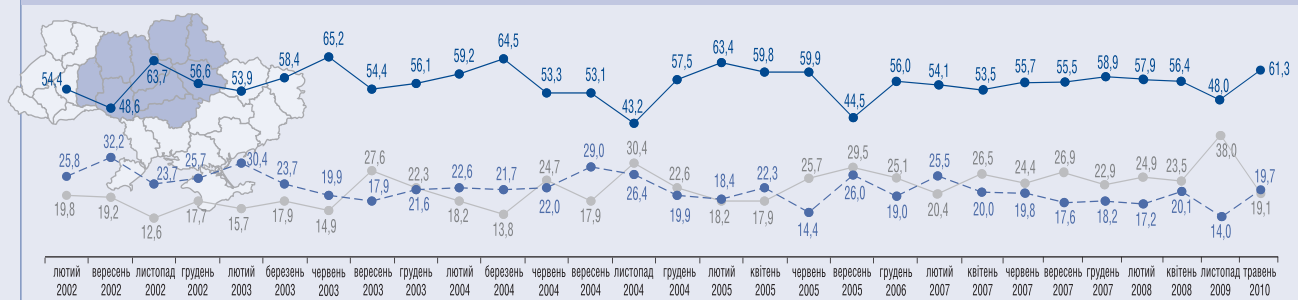
УКРАЇНА



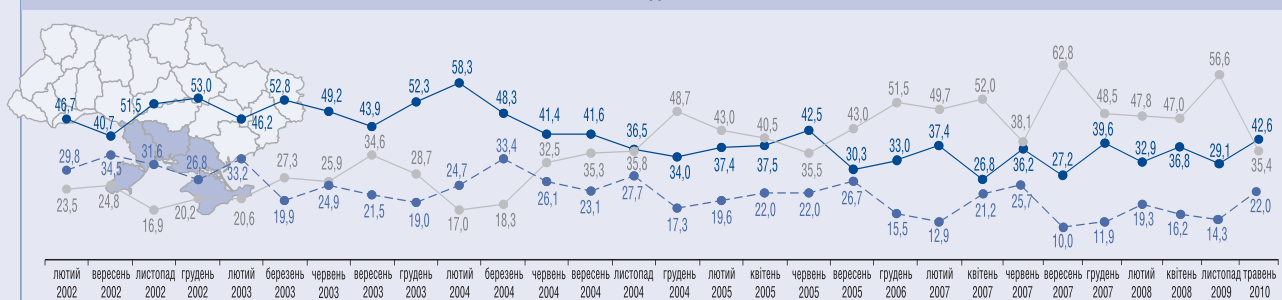
Захід



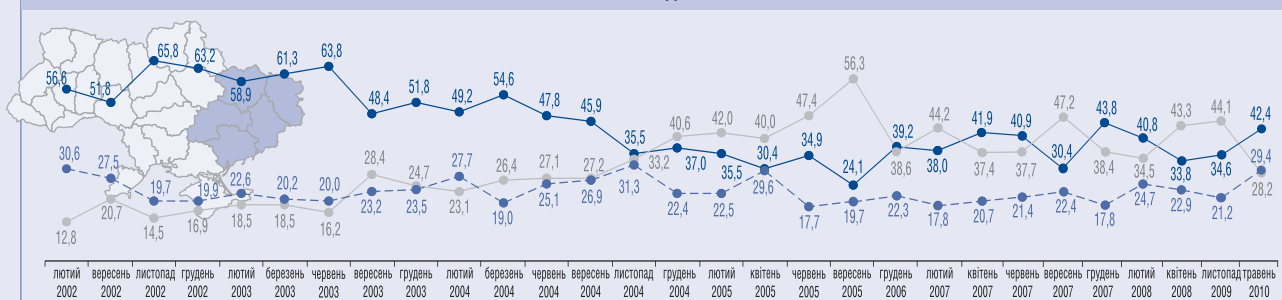
Центр



Південь



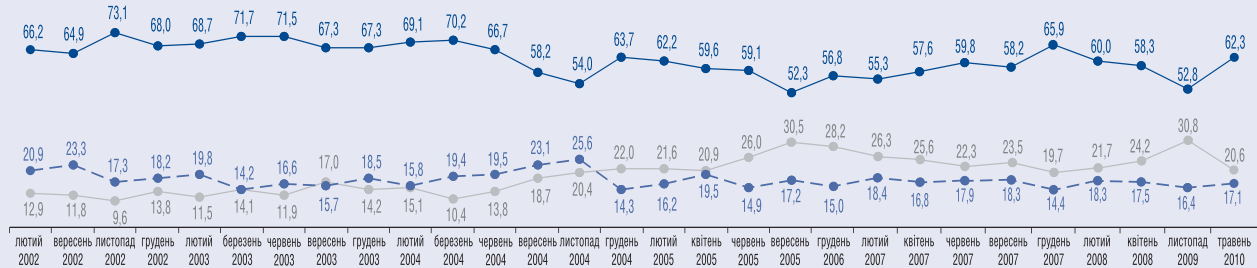
Схід



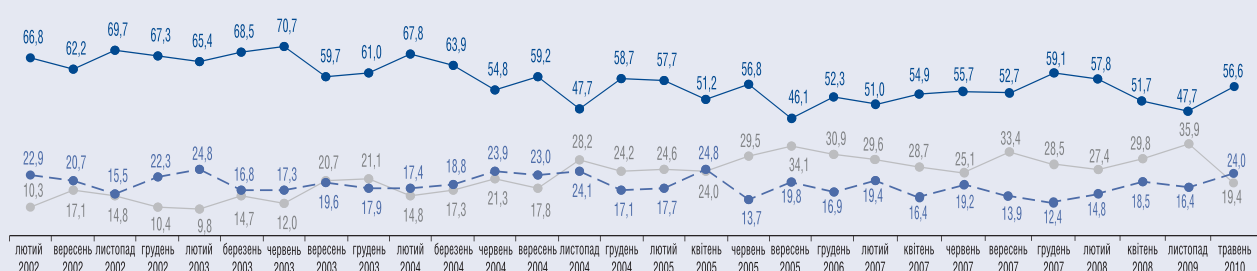
Чи потрібно Україні вступити до ЄС? % опитаних

— Так — Ні — Важко відповісти

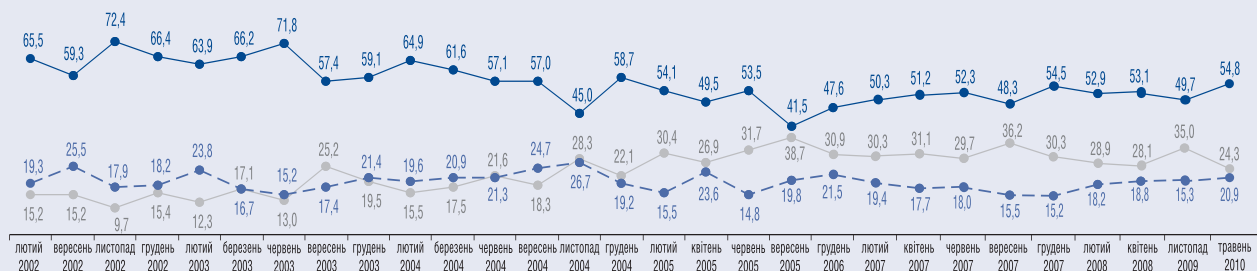
18-29 років



30-39 років



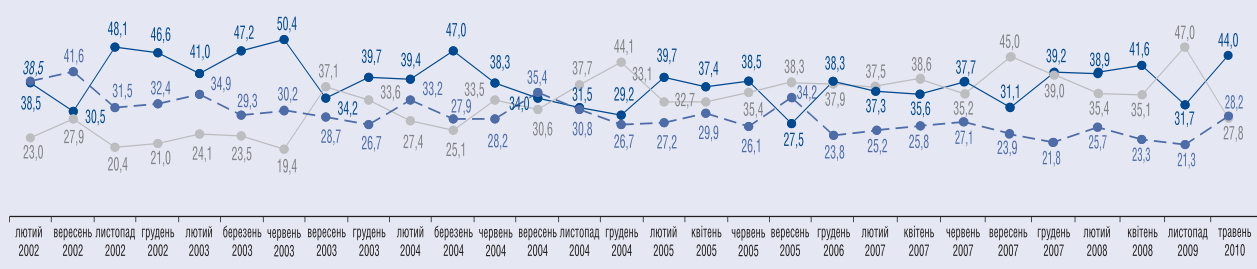
40-49 років



50-59 років



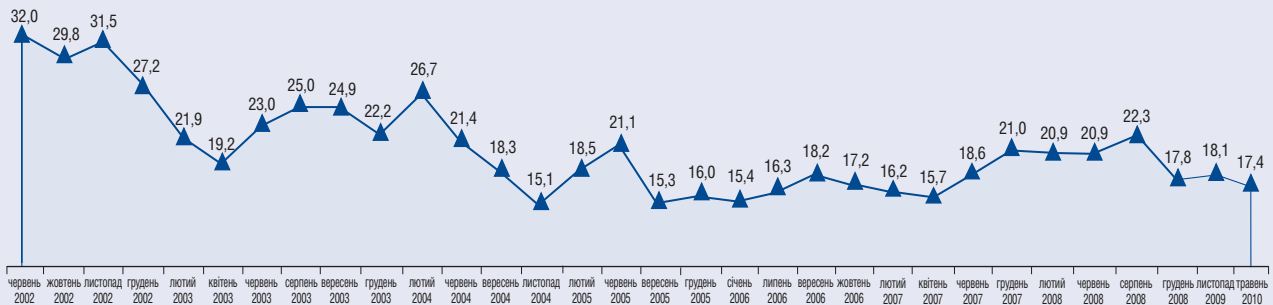
60 років і старші



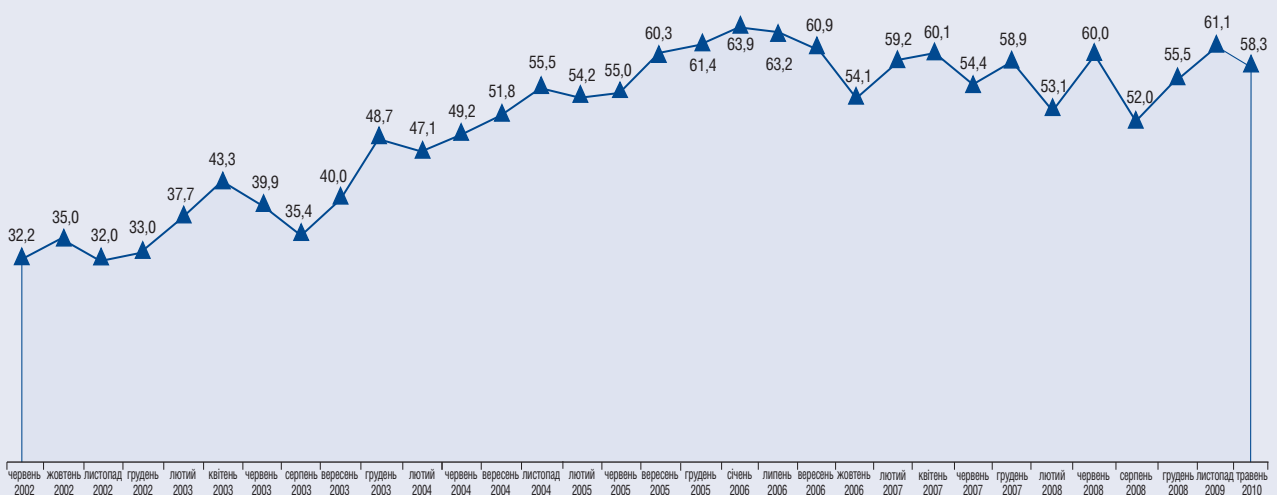


Якби наступної неділі відбувався референдум стосовно вступу України до НАТО, як би Ви проголосували?
% опитаних

За вступ до НАТО



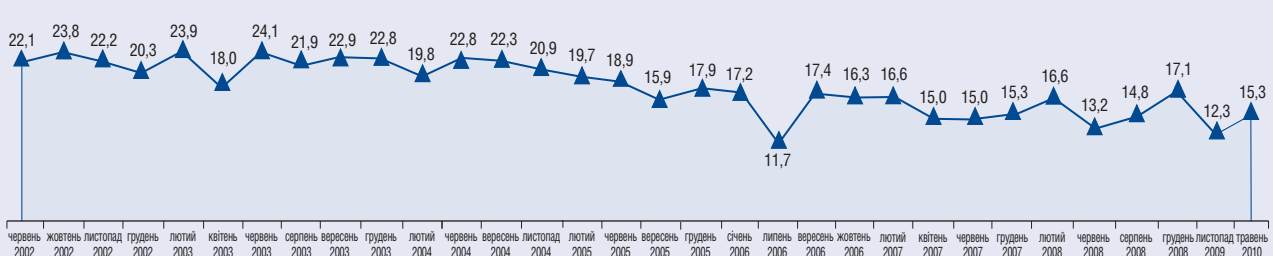
Проти вступу до НАТО



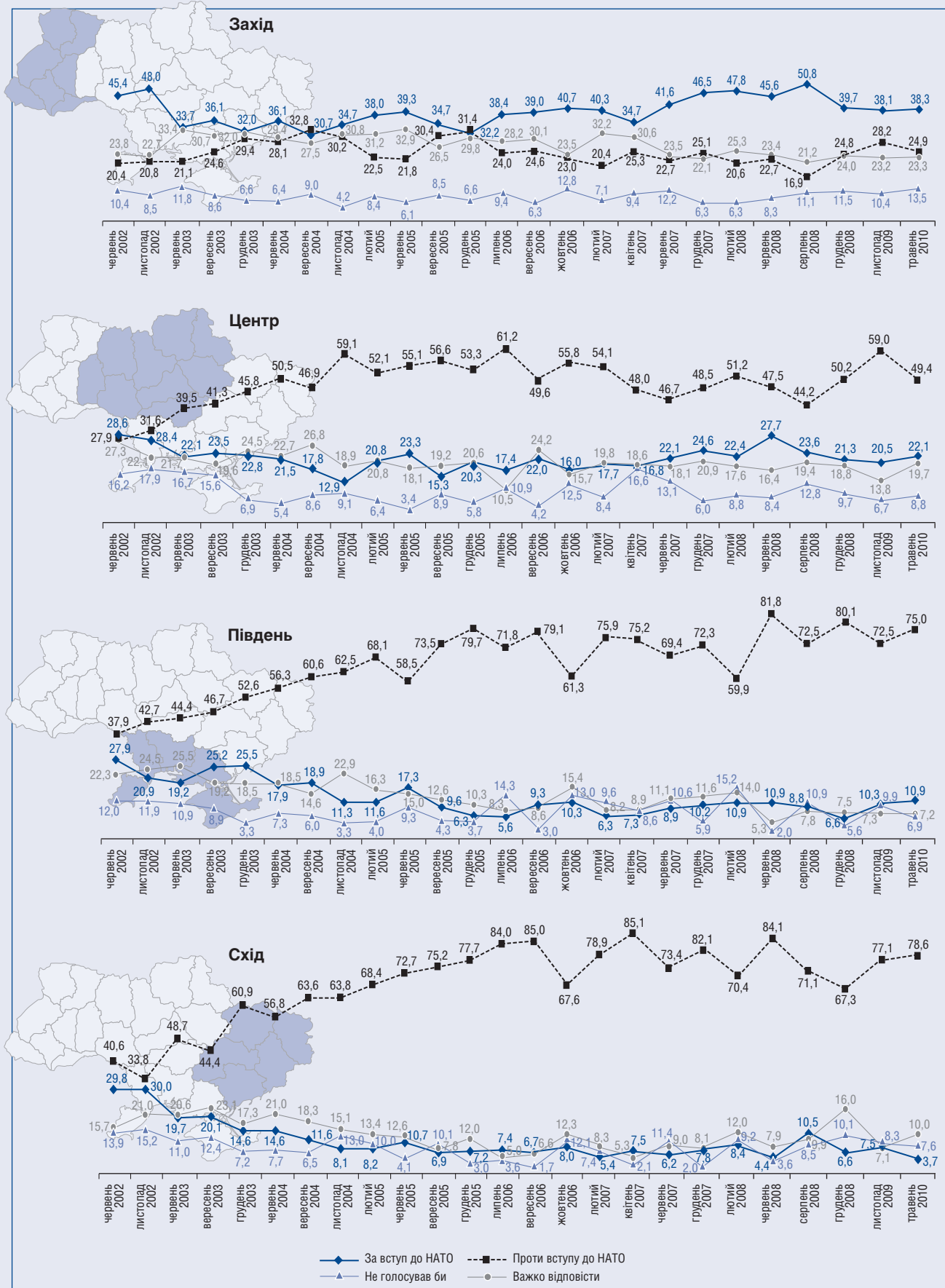
Не голосував би

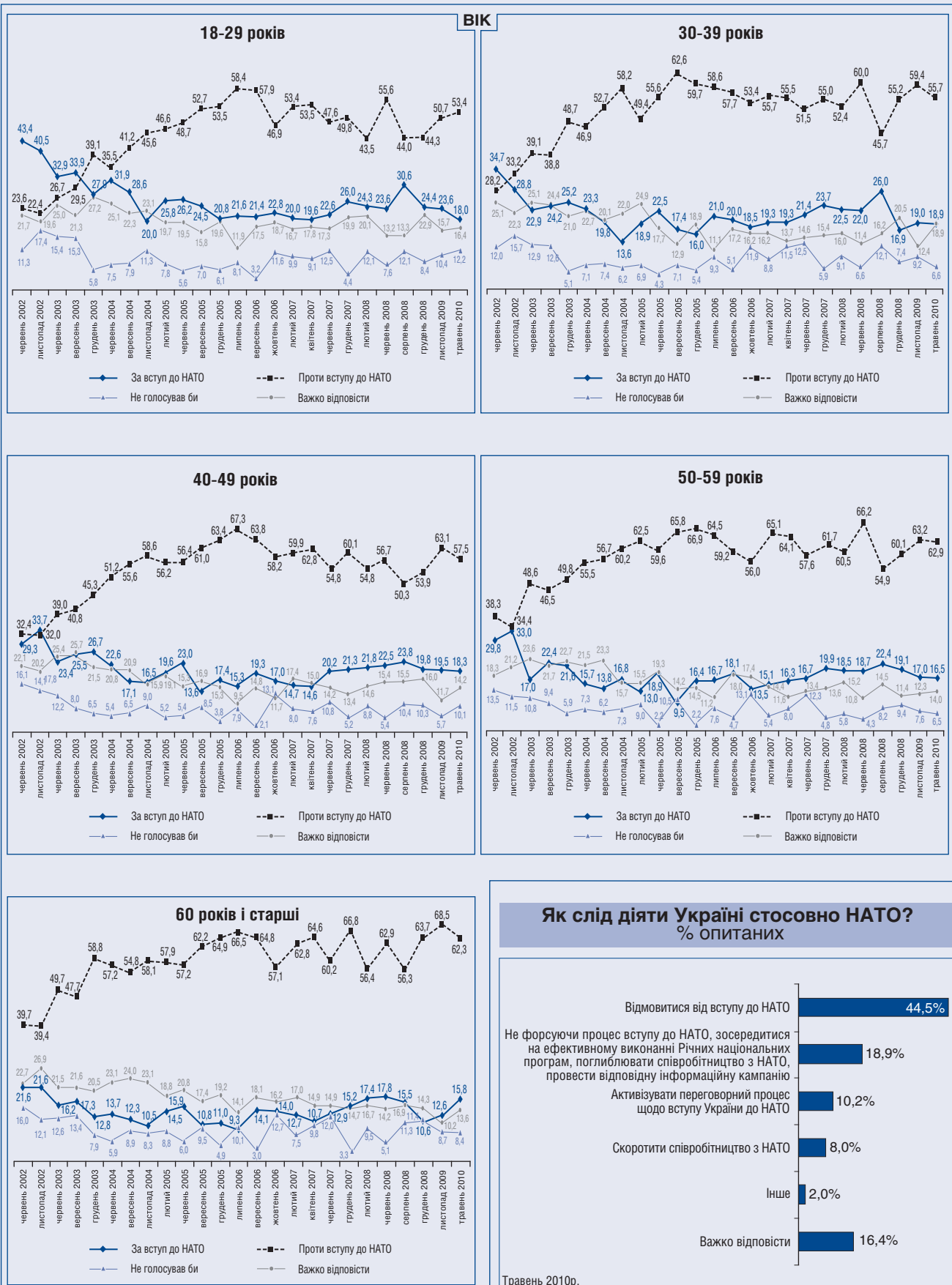


Важко відповісти

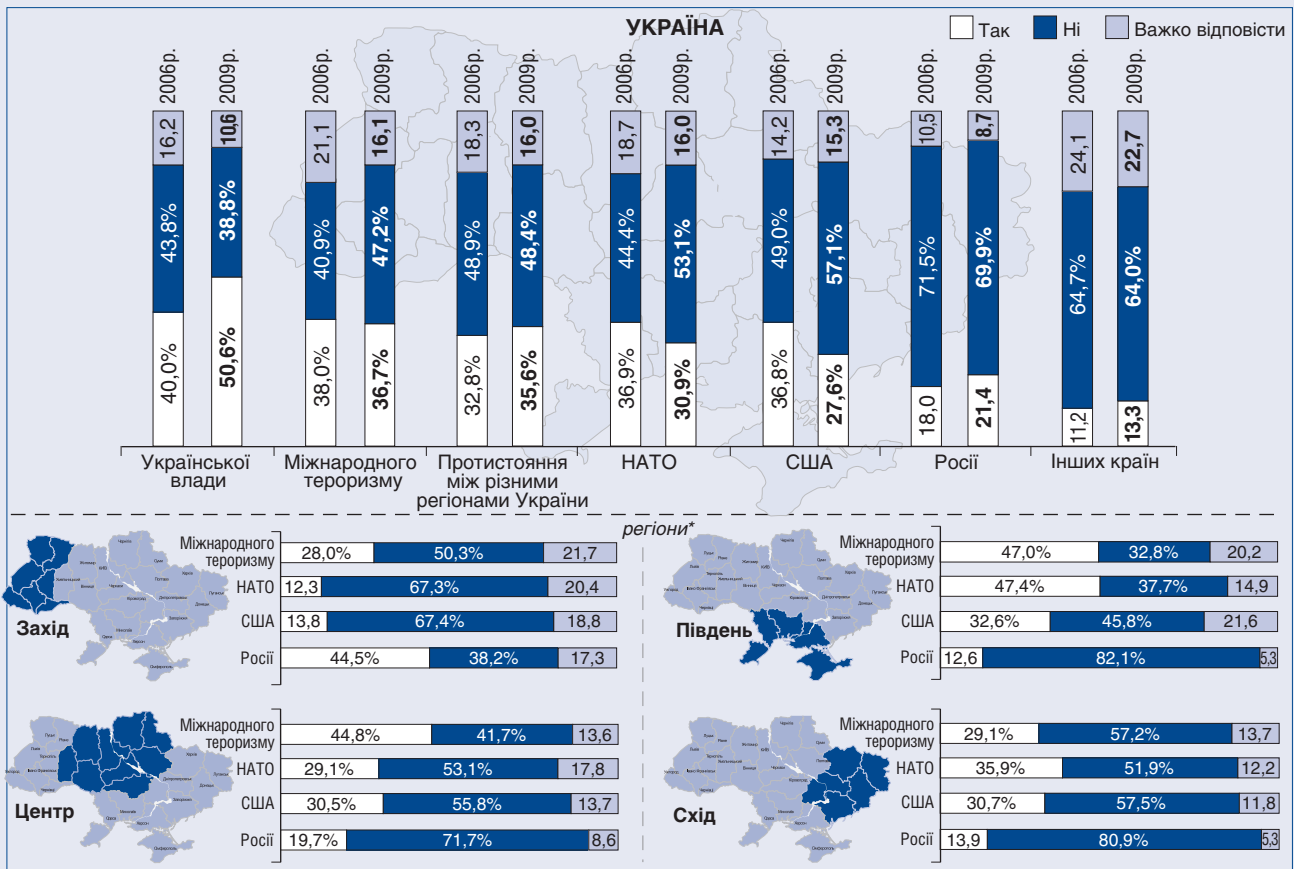


Якби наступної неділі відбувся референдум стосовно вступу України до НАТО, як би Ви проголосували?
% опитаних



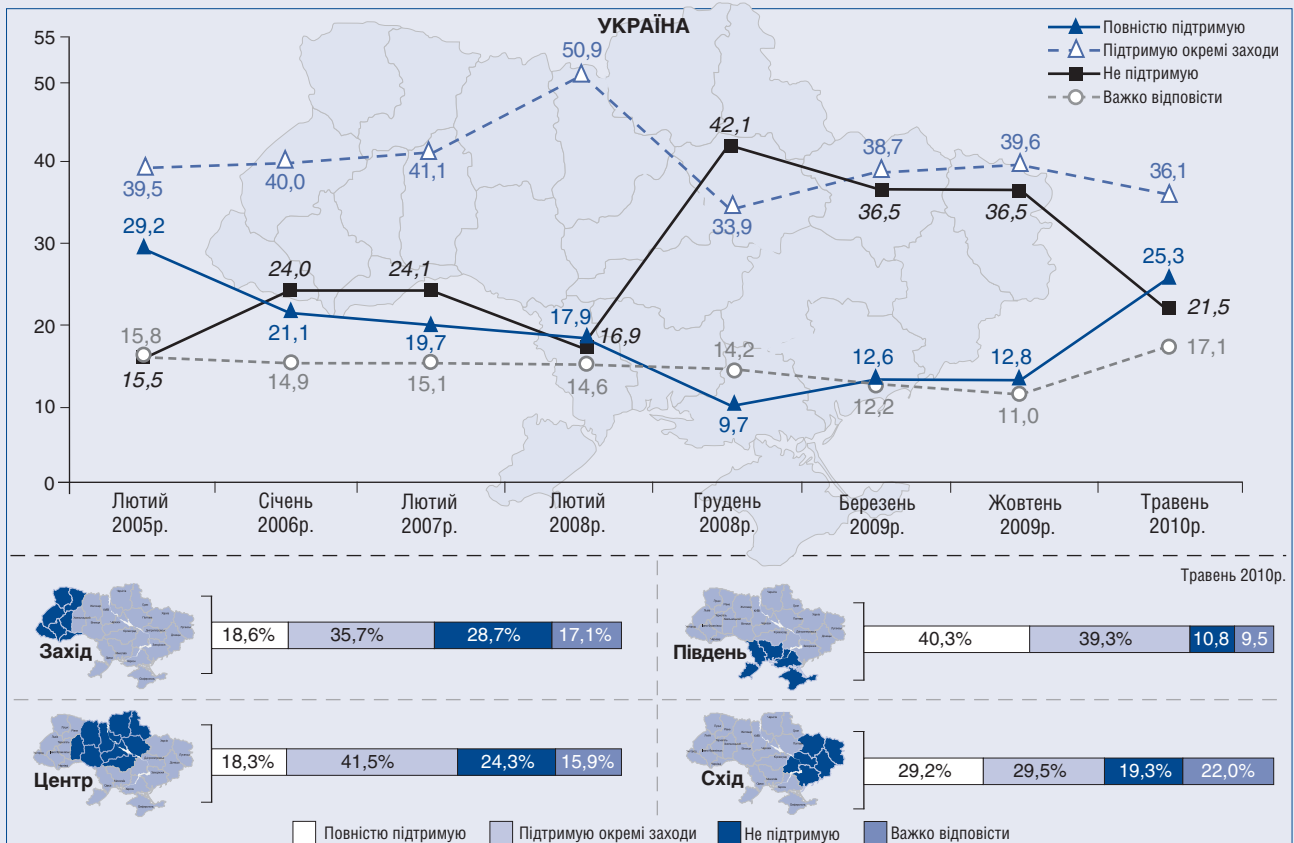
**Якби наступної неділі відбувся референдум стосовно вступу України до НАТО, як би Ви проголосували?**
% опитаних

Чи існує загроза Україні від...? % опитаних



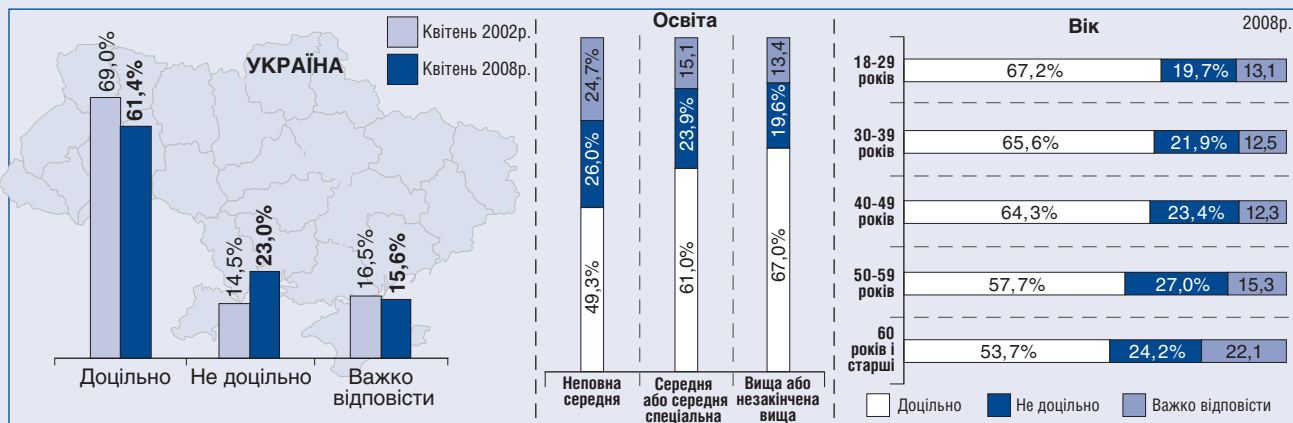
* Тут розглядаються лише зовнішні загрози.

Чи підтримуєте Ви діяльність Збройних Сил України? % опитаних



Чи доцільно здійснити перехід на повністю професійну армію в Україні?

% опитаних



Витрати України на утримання Збройних Сил потрібно збільшити, зменшити чи залишити на нинішньому рівні?

% опитаних

