НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 7
2000

Засновник і видавець:

УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Президент Центру Анатолій Гриценко
Відповідальний за випуск Леонід Поляков

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

Журнал видається українською та англійською мовами
Загальний тираж 1500 примірників

Адреса редакції:
Київ, 01034, вул. Прорізна, 9, кімн. 20
тел.: (380 44) 228-86-87
тел./факс: (380 44) 244-34-53
e-mail: info@uceps.com.ua
WEB-сторінка: www.uceps.com.ua

При використанні матеріалів посилання на журнал «Національна безпека і оборона» обов'язкове

Редакція може не поділяти точку зору авторів

Фотографії надані:
ДІНАУ — стор. 26, 29, 30;
IREX — стор. 18, 19, 59, 62, 63, 65;
Коммерсантъ-ВЛАСТЬ — стор. 55;
Компаньон — стор. 28, 50, 51, 54;
НАТО — стор. 17, 20, 24, 33, 41, 53, 57;
Photo Collection — стор. 45;
ЦРУ — стор. 48, 49;
УНІАН — стор. 13, 31, 42, 72

© УЦЕПД, 2000

Видання журналу здійснене за сприяння Програми «Національна безпека України» Гарвардського університету (США), а також Міжнародного інституту стратегічних досліджень (Велика Британія)

ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО ДИРЕКТОРА ПРОГРАМИ *НЕНСІ ХАНТІНГТОН* 2
ВСТУПНЕ СЛОВО ВІЦЕ-ДИРЕКТОРА ПРОГРАМИ *СЕРГІЙ КОНОПЛЬОВ* 5

БЕЗПЕКА: МІЖНАРОДНІ І НАЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ

- НОВИЙ СВІТОВИЙ ПОРЯДОК У XXI СТОЛІТТІ: ГЛОБАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ *СЕМЮЕЛЬ ХАНТІНГТОН* 7
- УКРАЇНА ТА ЄВРОПА *ЗБІГНЄВ БЖЕЗИНСЬКИЙ* 11
- ВИКЛИКИ РЕГІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЛЯ УКРАЇНИ *ШЕРМАН ГАРНЕТТ* 16
- ПЕРШОЧЕРГОВІ ПРОБЛЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ПІСЛЯ КОСОВО *НАЙДЖЕЛ БЕЙКЕР* 21
- ЕКОНОМІЧНІ РЕФОРМИ В ЦЕНТРАЛЬНІЙ ТА СХІДНІЙ ЄВРОПІ *ДЖЕФФРІ САКС* 23
- ЕКОНОМІЧНІ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: БАЖАННЯ ТА РЕАЛІЇ *МАРШАЛЛ ГОЛДМАН* 26
- РИЗИКИ ПРИВАБЛИВОЇ НАФТИ КАСПІЮ *ДЖЕФФРІ КЕМП* 29
- ЄВРОПЕЙСЬКА БЕЗПЕКА І НАТО *РІЧАРД ФЕЛКЕНРАТ* 32

АКТУАЛЬНИЙ ДОСВІД

- НОВІ ВИКЛИКИ ОБОРОННІЙ ДИПЛОМАТІЇ *ОКСАНА АНТОНЕНКО* 34
- НОВІ ВИКЛИКИ ПОТРЕБУЮТЬ НОВИХ ПІДХОДІВ ДО РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ *ДЖОН ДЕЙЧ* 40
- НОВІ ВИКЛИКИ І ВОЄННА РЕФОРМА *ЕШТОН КАРТЕР* 43
- СХЕМА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У БІЛОМУ ДОМІ США *РОБЕРТ БЛЕКВІЛЛ* 45
- РОЗВІДКА І ДЕМОКРАТІЯ *ЕРНЕСТ МЕЙ* 48
- ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА *ДЖЕРРІ МЕКЛІНГ* 50
- ХТО ОХОРОНЯЄ ОХОРОНЦІВ? *МАЙКЛ ДЕШ* 53
- МИРОТВОРЧІСТЬ: ПОГЛЯД ВІЙСЬКОВОГО *УІЛЬЯМ НЕШ* 56

ГОВОРЯТЬ УЧАСНИКИ ПРОГРАМИ

- ПРІОРИТЕТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ *СЕРГІЙ ПИРОЖКОВ* 58
- ЗІ СТРАТЕГІЄЮ ГРУЗІЯ ВЖЕ ВИЗНАЧИЛАСЯ... *ДЖОНІ ПІРЦХАЛАЇШВІЛІ* 61
- ГАРВАРДСЬКА ПРОГРАМА В КОНТЕКСТІ ВІЙСЬКОВОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ *МИКОЛА НЕЩАДИМ* 62
- ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВНУТРІШНЬОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ *ОЛЕКСАНДР ВЛАСЮК* 64
- ГАРВАРДСЬКА ПРОГРАМА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЛЯ УКРАЇНИ *ВАЛЕРІЙ ШАРИЙ* 66
- М'ЯЧ НА УКРАЇНСЬКІЙ ПОЛОВИНІ ПОЛЯ: ДЕЯКІ РОЗДУМИ З ПРИВОДУ ОРГАНІЗОВАНОЇ СПОЛУЧЕНИМИ ШТАТАМИ ПРОГРАМИ З НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ *РОБЕРТ Х'ЮЗ* 68
- ГОРДІЇВ ВУЗОЛ У ПРИДНІСТРОВ'Ї *АНАТОЛ ГУБОГЛО* 70
- ПРАЦЮЙМО РАЗОМ НАД НОВОЮ ПРОГРАМОЮ ДОСЛІДЖЕНЬ У ГАЛУЗІ БЕЗПЕКИ *ГРИГОРІЙ НЕМИРЯ* 71

Читайте наші аналітичні матеріали на WEB-сторінці в Інтернет:

www.uceps.com.ua

ВСТУПНЕ СЛОВО ДИРЕКТОРА ПРОГРАМИ

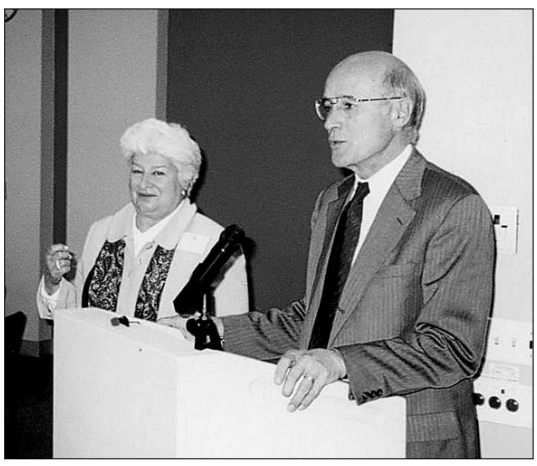
Ненсі ХАНТІНГТОН,
директор Програми «Національна безпека України»,
Школа державного управління ім.Дж.Кеннеді,
Гарвардський університет, США

Статті, подані в цьому журналі, є результатом дискусій в рамках Програми з національної безпеки України, запропонованої Школою державного управління ім.Дж.Кеннеді Гарвардського університету. Мені приємно в цей цікавий час працювати разом з українськими колегами в рамках Програми. Україна стверджується як потужна і незалежна сила в новій європейській стратегічній архітектурі і відіграє центральну роль у забезпеченні стабільності та миру в регіоні і Європі.

Оглядаючись назад, я пригадую, що Програма розпочалася весною 1996р., коли група науковців Гарвардського університету вперше визнала ту важливу роль, що її починала відігравати в Центральній Європі Україна. Перші зібрання нашої групи мали на меті допомогти Україні, об'єднавши керівників відомств та інституцій, які мають відношення до української безпеки, та їх партнерів у Сполучених Штатах: політиків, фахівців із стратегічних досліджень, науковців з Гарварду та інших місць, для розгляду питань, які ми вважали важливими для України на наступні роки. На цих перших зустрічах ми планували розробити програму, яка б дозволяла розглядати проблеми стратегічної доктрини, формування політики та відносин між цивільними й військовими — це проблеми, спільні для всіх нових незалежних держав. Ми також сподівалися займатись насамперед Україною і тим, як Україна, маючи таку важливу роль, зможе успішно відповісти на нові виклики і показати приклад іншим державам.

Крім того, ми сподівались, що програма, яку ми організовували, слугуватиме й іншій цілі — сприятиме розумінню американськими політиками численних та складних проблем, що стоять перед Україною, яка обрала незалежний європейський шлях.

Невдовзі Секретар Ради національної безпеки і оборони України В.Горбулін відрядив двох українських офіцерів (В.Тютюнника та І.Смешка) для участі в програмі підготов-



ки керівників з питань національної та міжнародної безпеки Школи державного управління ім.Дж.Кеннеді з метою аналізу програми та висновків щодо того, якою могла б бути Програма з національної безпеки для України, організована в Гарварді. Ці троє людей надали нам неоціненну допомогу в розробці концепції програми, яку ми мали запропонувати.

У 1997р. новостворена Програма отримала від Фундації С.Річардсона грант на організацію двотижневих зборів у Кембриджі. Програма відповідала інтересу Фундації щодо питань, важливих для стратегічних інтересів Сполучених Штатів, і програм, націлених на зміцнення міжнародного порядку. У Фундації дійшли висновку, що концепція Програми відповідає їх тогочасному занепокоєнню викликами системі безпеки після Холодної війни.

Тоді ми запропонували провести в Гарварді три річні семінари для відповідальних співробітників відомств та установ, що мають відношення до української безпеки, і ця пропозиція була підтримана Фундацією С.Річардсона, яка надала основні кошти для виконання Програми. Програма також одержала щедру підтримку Міністерства оборони США, яке фінансувало подорож делегатів та відрядило для участі в сесії вищих офіцерів ЗС США, які мали інтерес до України.

На семінарах ми намагались звертатися до українців — представників урядових кіл та всієї стратегічної спільноти, які стануть провідними політиками через 10-15 років. Як ми й сподівались, Програма дозволяє зблизити цих українських керівників з їх колегами у Сполучених Штатах і провідними американськими політиками, науковцями та фахівцями. Статті, вміщені у цьому журналі, дадуть читачеві уявлення про діапазон тем, що були об'єктом розгляду. Загалом, ми намагались сконцентруватися на глобальній та регіональній стратегії, воєнній організації та формуванні політики, а також професійних проблемах військових і стосунках між військовими та цивільними. Протягом чотирьох років акценти Програми потроху зміщувались: спочатку ми докладно вивчали професійні проблеми військових, потім приділяли основну увагу розгляду питань глобальної та регіональної стратегії, проблемам реформування та реструктуризації економіки і їх впливу на національну безпеку. У майбутньому ми сподіваємося звернути більше уваги на проблеми регіональної стратегії, оскільки Україна активно розвиває стосунки з сусідами. Ми також плануємо розглянути деякі проблеми державного управління, однаково цікаві для всіх установ, що займаються національною безпекою, зокрема, проблеми організаційної політики та впровадження реформ.

Ми надзвичайно вдячні установам, що займаються національною безпекою, як в Україні, так і в Сполучених Штатах, за їх увагу до нашої Програми. Це було окремо відзначено в трьох річних звітах двосторонньої американо-української комісії з питань співробітництва, де було згадано про внесок у розвиток співробітництва та порозуміння між двома країнами. У 1999р. в сесії брав участь генерал-полковник В.Шкідченко. Тоді ми запросили Молдову та Грузію також надіслати на сесію спостерігачів, відчуваючи наявність спільних проблем, що робило Програму цікавою не лише для України, а й для двох згаданих країн. З Молдови на сесію приїхав заступник міністра оборони А.Губогло, а з Грузії — начальник Генерального штабу ЗС генерал Дж.Пірцхалаішвілі. Участь цих трьох поважних делегатів була дуже корисною для діалогу в рамках Програми.

Ми вдячні Раді національної безпеки і оборони України, яка продовжує організацію Програми в Україні і надає відповідну підтримку. Міністерство оборони США також активно підтримує Програму: в гарвардських сесіях брали участь генерали ЗС США, а Міністерство оборони надає суттєву фінансову допомогу для подорожей, відряджує перекладачів, організує поїздки до Вашингтону з брифінгами в Пентагоні та на Капітолійському пагорбі. Заступник міністра оборони США У.Слокомб з самого початку погодився допомагати нашій роботі, помічник міністра оборони Е.Уорнер та перший заступник помічника міністра Ф.Міллер також всіляко сприяли Програмі. Заступник помічника міністра Дж.Старр та його підлеглі надавали неоціненну допомогу, зокрема, допомогли нам запросити на сесію в якості учасника дискусії генерал-майора М.Кравціва. В Україні, спочатку посол У.Міллер, а

потім — Посол С.Пайфер, надавали підтримку і допомагали нам, а співробітники посольства, зокрема, військовий аташе полковник Р.Х'юз, допомагали практичними справами й порадами.

На всіх трьох сесіях ми намагались представити нашим українським колегам найширший спектр поглядів експертів. Колишній радник з питань національної безпеки Президента США доктор З.Бжезинський виступав на проведених в рамках Програми сесіях і дуже допомагав нам як голова україно-американської Дорадчої ради. Доктори Ш.Гарнетт та Е.Шервуд-Рендалл, колишні співробітники Міністерства оборони, чия діяльність стосувалась України, виступали зі стратегічних питань. Кожного року професор С.Хантінгтон з Гарварду доповідав про глобальну стратегію. Колишній заступник міністра оборони Дж.Дейч виступив на сесії Програми з доповіддю про воєнну організацію, а колишній заступник державного секретаря з економічних питань професор Р.Купер, а також професори Дж.Сакс та М.Ґолдман виступали перед групою з питань міжнародної економіки та проблем економічної реформи. Професор М.Деш, провідний фахівець з відносин між цивільними та військовими, виступав на кожній сесії, проведеній у рамках Програми. Ми просили фахівців з військових проблем виступити з окремих питань: генерал-лейтенанта Р.Чілкоута, президента Національного оборонного університету — розповісти про військову освіту, колишнього заступника міністра оборони Л.Корба — про кадрові питання та проблеми комплектування, а науковців Ч.Москоса та А.Бернстайна — про світові тенденції у військовій професії.

Ми надзвичайно вдячні адміністративному персоналу НАТО, який організовує та забезпечує триденне перебування на брифінгах у штаб-квартирі НАТО в Брюсселі. Після гарвардської сесії та брифінгів у Вашингтоні делегати провели чотири дні у Лондоні за підтримки Міжнародного інституту стратегічних досліджень. Програма включала брифінги в Інституті та Міністерстві оборони Великої Британії; ми відчували всіляку допомогу з боку Інституту в рамках Програми. Ми сподіваємось, що різні точки зору, з якими на цих «додаткових сесіях» знайомляться українські делегати, підкажуть цим досвідченим професіоналам нові підходи до деяких старих проблем. Водночас, ми сподіваємось розширити світогляд їх американських колег (як генералів, що відвідують сесії, так і політиків, які до них звертаються), надаючи їм цінну можливість проникнути в суть проблем, що стоять перед Україною.

Організуючи цю Програму, ми відчували, що **Сполучені Штати надзвичайно зацікавлені в стабільній, демократичній Україні, відданій ідеям співпраці з Заходом та своїми центральноєвропейськими сусідами, а також конструктивним, дружнім відносинам з Росією.** Ми сподіваємось, що гарвардські семінари слугують для України незалежним форумом, де українські цивільні та військові діячі, разом зі своїми американськими колегами, можуть розглянути ті стратегічні проблеми та питання відносин між цивільними й військовими, які є найважливішими для безпеки України та Сполучених Штатів. Ми також сподіваємось, що Програма зможе донести до тих в Україні, хто займається питаннями оборони, щиру підтримку їх численних друзів у Сполучених Штатах української незалежності та демократичних інститутів перед лицем складних викликів, що несе нове століття.

ВСТУПНЕ СЛОВО ВІЦЕ-ДИРЕКТОРА ПРОГРАМИ

Сергій КОНОПЛЬОВ,
віце-директор Програми «Національна безпека України»,
Школа державного управління ім.Дж.Кеннеді,
Гарвардський університет, США

Програма з національної безпеки України стала можливою за сприяння Ф.Ліндсі, який був президентом корпорації «ІТЕК» і відвідував Україну на початку 90-х років для вивчення питань конверсії оборонної промисловості. Він був свідком того, як Україна будувала систему державної влади і які труднощі виникали на цьому шляху. Після повернення до США, він звернувся з листом до декана Школи державного управління ім.Дж.Кеннеді Гарвардського університету Дж.Ная з пропозицією створити програму, яка б допомогла українським керівникам ознайомитись з передовим досвідом у цій сфері і налагодити контакти в США — як з академічними колами, так і з політичною елітою.

Ф.Ліндсі поділився своїми думками з Н.Хантінгтон, ветераном Гарварду в сфері проведення подібних програм, і з В.Тютюнником, представником апарату Ради національної безпеки і оборони України. Мене, як колишнього офіцера Генерального штабу ЗС України і випускника Гарвардського університету, запросили очолити цю Програму з української сторони.

З самого початку ми вирішили не обмежувати Програму лише семінаром з експертами США у Гарварді. Ми вважали, що для більш продуктивного діалогу потрібно порівняння поглядів і думок не лише експертів США, але й Європи. Перша делегація в 1997р. розпочала свою академічну поїздку з візиту до штаб-квартири НАТО в Брюсселі, продовжила заняття в аудиторіях Гарварду, ознайомилася з роботою Пентагону і Конгресу у Вашингтоні, а завершила свій тур у Лондоні — на семінарі, організованому Міжнародним інститутом стратегічних дослід-

жень. Наступного року нова делегація розпочала роботу з круглого столу в Інституті стратегічних досліджень Західноєвропейського Союзу в Парижі.

З 1997р. понад 100 українських керівників і експертів одержали Гарвардські дипломи. Серед них представники апарату Ради національної безпеки і оборони, Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради, Міністерства закордонних справ і Міністерства оборони України.

Торік ми вирішили розширити географію Програми і запросити спостерігачів із Молдови та Грузії. Завдяки зусиллям Л.Спетару, першої молдавської випускниці Гарварду, в Програмі взяли участь заступник міністра оборони Молдови бригадний генерал А.Губогло і начальник управління міжнародних зв'язків Міністерства оборони полковник П.Болун. Грузинська сторона була представлена начальником Генерального штабу ЗС Грузії генералом Дж.Пірцхалаішвілі і начальником військової інспекції Г.Їукуридзе. Військову делегацію України очолив начальник Генерального штабу ЗС України генерал-полковник В.Шкідченко. Такий склад делегації змусив організаторів подумати над створенням нової програми регіональної безпеки, в рамках якої питання безпеки розглядалися б більш широко. Зараз ми активно працюємо над тим, щоб розпочати таку програму навесні 2001р. за участю делегатів з України, Молдови, Грузії, Вірменії та Азербайджану.

У Гарвардській програмі з національної безпеки України брали участь представники Верховної Ради. Зараз ми працюємо над створенням окремої програми для українського Парламенту в Гарвардському університеті.

Зрозуміло, що результативна робота неможлива без всебічної підтримки. Хочеться відзначити величезний внесок глав трьох делегацій: О.Бєлова, директора Національного інституту стратегічних досліджень при Раді національної безпеки і оборони України, В.Бондаренка, заступника директора цього ж інституту та С.Пирожкова, директора Інституту українсько-російських відносин при Раді національної безпеки і оборони України.

Ми дуже вдячні Т.Терренс, заступнику директора, та О.Антоненко, науковому співробітнику, з Міжнародного інституту стратегічних досліджень, який став постійним партнером Програми. Завдяки їх зусиллям ми змогли організувати семінари в Лондоні на високому рівні. Наприклад, у ході останніх семінарів учасники Програми мали можливість зустрітися з колишнім міністром оборони [генеральним секретарем НАТО] лордом Дж.Робертсоном і Дж.Хуном, міністром оборони Великої Британії.

Ми також вдячні Н.Мельничук, керівникові Центру інформації та документації НАТО в Україні, і Дж.Лафу, який очолює відділ інформації та преси НАТО в Брюсселі.

Сподіваємось, що перший випуск нашого збірника дасть читачам можливість ознайомитися з кращими публікаціями і виступами з Брюсселю, Гарварду, Вашингтону і Лондону. Ми б хотіли, щоб журнал УЦЕПД «Національна безпека і оборона» став відкритим форумом для всіх, хто бажав би поділитися своїми думками з питань національної безпеки і оборони.

НОВИЙ СВІТОВИЙ ПОРЯДОК У XXI СТОЛІТТІ: ГЛОБАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ[1]

Семюель ХАНТІНГТОН,
професор Гарвардського університету, директор Інституту стратегічних досліджень Оліна, директор Гарвардської Академії міжнародних та регіональних досліджень, США

У даній статті пропонується: розповісти і, можливо, привести у відповідність до теперішнього моменту ті аргументи, які наводилися в книзі про цивілізаційні аспекти геополітики; проаналізувати новий розподіл сил у світі, що складається після закінчення Холодної війни; поговорити про можливі наслідки того, що відбувається, для України та її сусідів.

ЗІТКНЕННЯ ЦИВІЛІЗАЦІЙ

XX століття — це століття ідеології, яке характеризувалося дуже сильною боротьбою між ідеологіями комунізму, фашизму та ліберальної демократії. Ця епоха вже завершилась. Тепер **ми вступаємо в епоху, де культура та культурні фактори відіграватимуть найважливішу роль у формуванні світової політики.**

В усьому світі країни вирішують проблему самоідентифікації. Люди намагаються знайти відповідь на одне з найголовніших питань, що постає перед людством: хто ми? Як правило, вони відповідають на це питання в контексті своїх найбільш важливих цінностей. Їх відповідь обумовлена минулим, релігією, мовою, історією, традиціями і суспільними інститутами. Люди подумки приєднують себе до якоїсь культурної групи, наприклад, до племені, етнічних груп, релігійних громад, націй, або (в широкому розумінні) до цивілізацій. У наступній епосі загроза для країни з боку іншої (культурно схожої) країни буде менш вірогідною, ніж небезпека, що йтиме від країни, яка відрізняється від неї культурно. Держави зі схожою культурою, вірогідно, швидше зможуть порозумітися. Глобальна ж ситуація розкладається на окремі складові вздовж культурних та цивілізаційних ліній.

За часів «холодної війни» світ був розділений на ідеологічні групи: «вільний» світ на чолі з США, комуністичний блок, який очолював СРСР, і менш розвинені країни третього світу, де відбувалися більшість подій Холодної війни. **Сучасна глобальна політика є більш складною. Вже немає згаданих трьох груп, натомість існує вісім основних цивілізацій — західна, православна, китайська, японська, мусульманська, індуїстська, латиноамериканська та африканська цивілізації.**

[1] Виступ на круглому столі в Національному інституті стратегічних досліджень, 18 жовтня 1999р., м.Київ.

Країни-лідери, а до них належать США, Росія, європейські країни, Японія, Китай та Індія, представляють різні цивілізації. До лідерів належать також важливі ісламські країни, які (завдяки стратегічному розташуванню, великій чисельності населення та нафтовим ресурсам) мають значний вплив у системі міжнародних відносин.

Якщо говорити про вісім найбільш населених країн світу на сьогоднішній день, то всі вони належать до восьми різних цивілізацій. Якщо ж розглянути сім найбільш економічно розвинених країн, то вони належать до п'яти різних цивілізацій. Якщо говорити про нову світову політику, що формується, то на локальному рівні — це політика етнічності, а на глобальному рівні — це політика цивілізацій. І вперше за світову історію глобальна політика є насправді багатоцивілізаційною. В цьому новому світі відносини між країнами-представниками різних цивілізацій часто будуть складними, а в певні моменти — навіть антагоністичними.

Одним з найбільш важливих напрямів світової політики будуть відносини між Заходом та рештою цивілізацій, тому що Захід і надалі намагатиметься нав'язувати свої цінності і культуру іншим країнам. Конфлікти та нестабільна політична ситуація в новому світі будуть спричинені, головним чином, відродженням Китаю та поверненням ісламу. Стосунки Заходу з Китаєм та мусульманськими країнами будуть іноді важкими, а то й зовсім антагоністичними. Розвиток цих конфліктів дуже значною мірою буде залежати від того, до якої сторони приєднаються такі ключові країни «мінливих» цивілізацій, як Росія, Індія чи Японія.

Потенційно найбільш небезпечним є конфлікт між США та Китаєм. На даний момент існує багато проблем, які роз'єднують ці країни. Але головне питання — це питання впливу, а саме: яка з країн протягом наступних десятиріч відіграватиме найважливішу роль у формуванні ситуації в Східній Азії? Китайці дуже чітко сказали, що ера, в якій вони залежали від інших впливових країн, наближається до завершення. Вони намагаються повернути собі провідну роль, яку вони мали в Східній Азії до середини XIX століття. З іншого боку, США завжди протистояли домінуванню якоїсь одної держави чи то в Західній Європі, чи в Східній Азії. Щоб запобігти цьому, США в XX столітті взяли участь (і виграли) у двох світових війнах і в Холодній війні. Майбутнє миру в світі значною мірою залежить від врегулювання стосунків між США та Китаєм.

Виклики мусульманського світу суттєво відрізняються від тих, про які ми щойно говорили. Вони походять не з економічного розвитку, а із зростання чисельності населення. Протягом кількох десятиріч для мусульманських країн характерним був дуже високий рівень народжуваності: в середньому він становив 3% на рік, що майже в 10 разів перевищує показник європейських країн. Разом з таким швидким зростанням чисельності населення, відбувалось посилення прихильності мешканців мусульманських країн до ісламу як способу життя.

Зараз у світі відбувається багато етнічних війн. І їх учасниками мусульмани стають частіше, ніж представники будь-якої іншої цивілізації. Вздовж усього умовного кордону ісламу (Балкани — Кавказ — Центральна Азія — Південна Азія — Південно-східна Азія — Близький Схід — Африка) мусульмани воюють проти немусульман. В самому мусульманському світі мусульмани воюють один з одним частіше, ніж народи в інших цивілізаціях. Чому так відбувається?

Однією з причин є надзвичайно високий рівень народжуваності, який викликав різке зростання чисельності молоді віком 15-25 років. Як свідчить досвід, коли в країні зазначена вікова група становить понад 20% від загальної чисельності населення, то вірогідним є швидке зростання нестабільності, проявів конфліктів та насильства. В більшості мусульманських країн чисельність даної вікової групи вже досягла 20% — це спричинило зростання ісламської войовничості, рівня міграції мусульман і посилило тиск на країни-сусіди. В США, Європі та Росії чисельність молоді має тенденцію до зниження, в той час, як в мусульманських країнах тенденція зростання зберігається.

Викликає занепокоєння, що події останніх років знову доводять важливу роль факторів культури та цивілізації в сучасній політиці: не стала несподіванкою нова міжцивілізаційна війна у Косово; дуже схожий на цю війну конфлікт зараз розвивається у Сіндзяні (Китай); нещодавно знову спалахнула війна між чеченцями та росіянами; Індія та Пакистан випробували ядерну зброю і трохи пово-

ювали в провінції Кашмір. Продовжують протистояння США та Китай: Китай продовжує розвивати свій ракетний потенціал, США намагаються створити систему протиракетної оборони на театрі війни. На жаль, зіткнення цивілізацій активно продовжується в сучасному світі.

НОВИЙ РОЗПОДІЛ СИЛ У СВІТІ

Більшість людей погоджуються з тим, що за часів Холодної війни світова система була біполярною, а сьогодні існує лише одна наддержава. З іншого боку, продовжують точитися дискусії з приводу того, яким вважати сьогоднішній світ — однополярним, багатополярним, чи якимось іншим. **На мою думку, нинішня міжнародна політична система є водночас однополярною і багатополярною. Для вирішення міжнародних проблем сьогодні потрібні зусилля як однієї супердержави, так і кількох інших провідних держав; і єдина наддержава може прямо вплинути на події через інтереси інших держав.**

У цьому одно-багатополярному світі глобальний розподіл сил має **чотири рівні.** Єдиною наддержавою залишаються США. Далі йдуть найважливіші регіональні держави, кожна з яких відіграє домінуючу роль у своєму регіоні. Потім іде група країн, які можна назвати другорядними регіональними лідерами. До них належать Велика Британія відносно Німеччини та Франції, Україна відносно Росії, Японія та В'єтнам відносно Китаю, Пакистан відносно Індії, Австралія відносно Індонезії, Саудівська Аравія відносно Ірану, Єгипет відносно Ізраїлю, Аргентина відносно Бразилії. Нарешті, четвертий рівень — це країни, які не ввійшли до перших трьох груп.

Якщо говорити про інтереси наддержави в такій одно-багатополярній системі, то вона зацікавлена в поверненні до однополярної системи, щоб самостійно приймати всі рішення. Провідні ж країни світу зацікавлені в багатополярній системі. Тому стабільність існуючої системи значною мірою залежить від рівноваги між цими головними конфліктуючими групами. Така рівновага за своєю природою є нестабільною, і марно сподіватись, що її можна буде втримати. Світова політика відійшла від біполярної системи (що існувала за часів Холодної війни), наприкінці 80-х років пройшла через короткий момент однополярності, а зараз рухається через 10 або більше однополярних років до багатополярного світу в XXI столітті, коли він утвердиться повністю.

Спостерігється значне протистояння гегемонії США з боку провідних регіональних держав. Тому можна сказати, що США і другорядні регіональні потуги мають спільні інтереси, таким чином позбавляючи провідні регіональні держави впливу в регіонах.

МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ ДЛЯ ЄВРОПИ

По-перше, якщо говорити про західні цивілізації, **то США і європейські країни мають набагато більше спільного в цінностях та стилі життя між собою, ніж з «незахідними» країнами.** Вони мають взаємні стосунки довіри та співробітництва, яких вони не мають з іншими країнами. Розбіжності, які існували між США і західноєвропейськими країнами за часів Холодної війни, відходили на другий план через їх спільну опозицію до СРСР. Тепер же, за умов існування системи одно-багатополярного світу, існуючі конфлікти між США та європейськими країнами посилились: останні все більше не погоджуються із залежністю від США. Так, Франція часто наголошує на тому, що треба покласти край американській гегемонії. Європейська валюта (євро) також була свідомо запроваджена на противагу долару США. Європейці зараз працюють над планами спільної зовнішньої політики і створення спільного воєнного потенціалу. Якщо раніше точка зору США була на користь цього об'єднання країн, то тепер США все частіше починають ставити питання, а чи вигідно це Сполученим Штатам. Як наслідок, в цих стосунках виникає конфлікт між логікою культури і логікою сили.

По-друге, **зараз у Європі відбувається процес групування країн за цивілізаційним критерієм. Вже не існує «залізної завіси», але лінія поділу залишилася — тепер вона розділяє людей, які дотримуються християнства в західному варіанті, та мусульман і православних християн.** Такий поділ дуже чітко видно на Балканах. Під час війни в Югославії католицькі країни Європи та Латинської Америки надавали значну допомогу Словенії і Хорватії. В той же час, православні Росія та Греція надсилали матеріали, дипломатів та військову техніку в Сербію. Ісламські країни, зокрема Іран,

Саудівська Аравія, Туреччина та Малайзія, надавали допомогу на сотні мільйонів доларів грішми, зброєю та військовою підготовкою боснійським мусульманам. Між Грецією і Туреччиною знову відновилося протистояння, яке тимчасово стихло під час Холодної війни через небезпеку з боку СРСР. Відносини між цими двома країнами дещо поліпшилися, але схоже, що це тимчасово.

Недавній конфлікт у Косово можна назвати класичним прикладом конфлікту між цивілізаціями, коріння якого сягає часів оттоманського завоювання цього регіону. Конфлікт у Косово (як і попередній конфлікт у Боснії) обумовлений демографічними причинами: і в Боснії, і в Косово спостерігалося дуже велике зростання чисельності мусульманського населення. Варто наголосити і на інших причинах конфлікту. По-перше, історично відносини між Заходом і православним світом ніколи не були тісними. По-друге, уряди провідних країн Заходу, в т.ч. США, намагаються нав'язати на Балканах свою систему цінностей, яку сповідують багатокультурні, багаторелігійні середовища. Народи ж Балканського регіону не хочуть жити разом. По-третє, для західних ЗМІ було легко описувати брутальність дій С.Мілошевича і показувати албанців (які переслідували сербів у 80-х роках) в якості жертв сербського переслідування. Але після боротьби з православними сербами західні країни можуть опинитися в ситуації, коли їм доведеться вести довгу боротьбу з мусульманськими албанцями, щоб запобігти проголошенню незалежності та знищенню сербів, які залишилися в Косово.

По-третє, **саме зараз у Європі формується нова структура безпеки впродовж ліній цивілізаційного поділу**. Будучи раніше головною православною країною світу, Росія вважає своїм обов'язком підтримання порядку і стабільності серед православних країн. З іншого боку, колишні республіки СРСР, які за культурною ознакою належать до Західної Європи, активно шукають шляхи інтеграції в НАТО та інші європейські структури. НАТО є організацією, що гарантує безпеку Західної Європи. Без сумніву, НАТО повинен включати всі країни Західної Європи, які хочуть стати його членами і які відповідають західним стандартам. Говорячи про західні стандарти, я маю на увазі стандарти демократичної форми правління, ринкової економіки, визнання існуючих міжнародних кордонів та повагу до прав меншин. Але дуже важливо, щоб розширення НАТО відбувалося з найменшою небезпекою для Росії. По-перше, Росія має бути переконана в тому, що до складу НАТО ввійдуть лише ті країни, які історично та культурно є і вважаються частиною Західної Європи. По-друге, НАТО має запевнити Росію, що Альянс буде співпрацювати з Росією в тих питаннях, які стосуються православних країн. І якщо говорити про події в Косово, то треба визнати, що НАТО цього не зробив.

Війни в Косово можна було б уникнути, якби в січні 1999р. на знищення сербами 40 косоварів США негайно б відреагували початком воєнних дій. Альянс мав би звернутись до Росії і пояснити, що в разі продовження таких вбивств, західна громадськість розглядатиме їх як воєнну інтервенцію. НАТО також мав б підтримати демарш Росії проти С.Мілошевича і попередити його, щоб у майбутньому він відмовився від таких дій. С.Мілошевич мав постати перед загрозою спільних російсько-натівських економічних, політичних і (в разі необхідності) воєнних санкцій. Дуже важливо, щоб у майбутньому НАТО саме таким чином, у співпраці з Росією, вирішував подібні ситуації.

МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Якщо говорити про цивілізаційний фактор, то Україна — це держава, розділена на Західну Україну (переважно уніатську, націоналістичну, про-західну) і Східну Україну (переважно православну, російськомовну і про-російську). Саме з цієї причини Україна не повинна бути членом НАТО. По-перше, Україна не повинна вступати в НАТО через те, що Росія сприйняла б це як ворожий акт. По-друге, Україна не повинна стати і частиною Російської Федерації. Безумовно, для України доцільно співпрацювати з Росією, і таке співробітництво здійснюється. Україну можна навіть назвати моделлю співіснування різних етнічних груп і цивілізацій. Тому для України було б бажано залишитись єдиною, мати тісні стосунки з Росією і одночасно зміцнювати незалежність та розвивати дружні зв'язки із Заходом.

Якщо говорити про глобальний розподіл сил, то Україна є важливою другорядною регіональною державою. Тому вона дуже зацікавлена в збереженні незалежності від найвпливовішої країни регіону. Динаміка світового розподілу сил спонукала США до встановлення тісних звя'зків з другорядними регіональними державами, такими як Велика Британія, Японія, Саудівська Аравія, Єгипет, Австралія, Аргентина і (менш успішно) Пакистан. Ця динаміка вимагає підтримання тісних стосунків між США та Україною. Обидві країни зацікавлені в тому, щоб Росія не розширялася і не стала знову домінувати над своїми сусідами як наддержава.

З точки зору цивілізаційного фактору, Україна займає унікальну позицію, вона є свого роду містком між західним та православним світом. З точки зору глобального розподілу сил, Україна також має унікальну позицію для того, щоб бути важливим партнером США в забезпеченні ефективної рівноваги сил в Євразії. Зазначені вище виклики є найбільш важливими проблемами, з якими Україна зіткнеться на початку XXI століття.

УКРАЇНА ТА ЄВРОПА

Збігнєв БЖЕЗИНСЬКИЙ,
радник Центру стратегічних та міжнародних досліджень, професор американської зовнішньої політики Школи сучасних міжнародних досліджень університету Дж.Гопкінса, колишній радник Президента США з національної безпеки, США

Європа більше не є головною ареною світових подій. Вона була головним місцем подій протягом більшої частини століття, що минає: не випадково дві великі європейські війни одержали назву Першої та Другої світових війн, оскільки конфлікт у Європі автоматично ставав конфліктом світового значення. **Сьогодні головною ареною світової політики стала Євразія.**

Саме в Євразії розташовані шість найбільш економічно розвинених (після США) держав світу. Саме в Євразії найбільше (за винятком Америки) витрачають на оборону. В Євразії проживає 75% населення світу, виробляється 60% валового продукту, зосереджено 75% світових енергетичних ресурсів. І саме з Євразії походять головні виклики нинішньому світовому пануванню Америки.

Чи є сьогодні Євразія центральною ареною світової політики? Замислюючись про світову політику, ми вже не можемо концентруватись виключно на Європі. Ми повинні пам'ятати про всю Євразію. Власне кажучи, з ери європейської політики ми ввійшли в еру євразійської політики.

США формально є частиною Євразії. США вважають, що їх власна безпека залежить, насамперед, від того, що відбувається в Євразії. До того ж, підтримання балансу сил в Євразії вимагає подальшої американської присутності. Не випадково 100 тисяч американських солдат дислоковані на західній околиці Євразії. Так само не є випадковим той факт, що 100 тисяч американських вояків знаходяться на східному краю Євразії. Американської присутності в Євразії, заради її безпеки, бажають більшість (хоча й не всі) євразійських країн. На Заході 17 союзників Сполучених Штатів, що є членами НАТО, хотіли б подальшої американської присутності в Європі. Американська присутність в Європі потрібна не лише союзникам по НАТО. Американська присутність в Європі потрібна й нейтральним державам. Між США та деякими їх союзниками (власне, друзями) можуть існувати розбіжності в поглядах на провідну роль США в НАТО. Але друзі разом підтримують подальшу американську військову присутність у Європі. На Далекому Сході Японія та Південна Корея потребують і бажають американської військової присутності заради своєї безпеки. Не так явно, але в американській присутності на Далекому Сході зацікавлені також Філіпіни, Тайвань та деякі інші країни Південно-східної Азії.

Крім того, хоча про це й не заявляють офіційно, але, очевидно, що на цьому етапі Китай також бажає подальшої американської військової присутності на Далекому Сході. Причини цього дуже прості. Без американської присутності на Далекому Сході Японія

дуже швидко переозброїться і перетвориться на серйозну силу. А можливості японської економіки нести тягар швидкого й найсучаснішого військового будівництва набагато більші, ніж у Китаю. Отже, Китай, очевидно, також бажає подальшої американської присутності на Далекому Сході.

В Євразії є лише одна велика країна, яка не бажає американської присутності — це Росія. Саме такою була офіційна політика Радянського Союзу. Офіційна політика Росії не є такою, але із стратегічних заяв російського керівництва можна зрозуміти, що воно засуджує і не бажає американської присутності в Європі та на Далекому Сході.

Оскільки Євразія стала головним місцем подій, а Америка дуже глибоко присутня в Євразії, то привертає увагу та обставина, що в самій Євразії здоровими, сильними та життєздатними регіонами є її крайній захід та крайній схід. Середина ж Євразії залишається слабкою.

Західна Європа економічно дорівнює Америці. Японія — це друга в світі за економічним потенціалом держава. Швидко розвивається Китай. Крім того, в західній частині Євразії спостерігається процес організаційного розширення, що матиме стратегічні наслідки. НАТО вже об'єднує 19 держав. Протягом наступних чотирьох років ця організація збільшиться ще принаймні на дві, а можливо — на три або чотири країни. Процес розширення постійно триватиме і в наступному десятилітті.

Європейський Союз вже об'єднує 15 держав, і в наступні 5-6 років до нього, ймовірно, увійдуть ще шість держав. Через 10 років кількість членів ЄС може збільшитись на 12 (дехто вважає, що навіть на 13). Це означає, що на рубежі 2010-2015рр. Європейський Союз налічуватиме 27 членів. До того ж, він матиме дедалі більший воєнний потенціал. Водночас, оскільки розширення ЄС супроводжується розширенням НАТО, європейська воєнна могутність і надалі буде тісно пов'язана з воєнними можливостями США.

Ситуація на Далекому Сході набагато складніша. По-перше, погіршення американо-китайських відносин, очевидно, сприяло б прискоренню переозброєння Японії. А це стало б серйозним чинником непередбачуваності та нестабільності на Далекому Сході. По-друге, зовсім незрозуміло, чи й надалі триватиме розділ Кореї і чим він може закінчитись. Якщо розділ спровокує насильство, то це буде серйозний конфлікт на Далекому Сході.

Якщо ж американо-китайські відносини покращуватимуться й надалі, то Японія навряд чи буде переозброюватися прискореними темпами; можливим може стати мирне об'єднання Кореї. У такому випадку ми станемо свідками початку регіонального співробітництва на Далекому Сході, створення широкого блоку політично та економічно благополучних країн.

На відміну від згаданих вище регіонів, центральна стратегічна зона Євразії, насамперед, терени колишнього Радянського Союзу (особливо Росія), ймовірно, залишатимуться нестабільною зоною, де бракує дієвої влади та динамічного економічного зростання.

Росія — це велика ядерна держава. Але ядерна могутність може стати в пригоді лише в двох випадках: (1) як засіб стримування нападу на свою територію; (2) як засіб самогубства у великій війні проти такого ж, озброєного ядерною зброєю, противника.

Між цими двома крайніми випадками ядерна зброя сама по собі не надає ні статусу великої держави, ні дієвих політичних важелів. По-перше, такі важелі необхідно здобувати через наявність однаково ефективної, високосучасної неядерної зброї, яку можна швидко застосовувати на великій відстані. По-друге, **політичний вплив залежить від наявності сучасної, творчої, динамічної економіки, основою для якої слугує сучасне, благополучне суспільство. Проте, зараз Росія являє собою соціальну, економічну та політичну невдачу**. В усіх аспектах життя суспільства Росія переживає серйозну кризу. Її населення скорочується, і скорочується суттєво. Коли Росія стала окремою державою на руїнах колишнього СРСР, її населення становило 150 млн. чол. Сьогодні її населення складає близько 145 млн. Смертність переважає народжуваність, еміґрація зростає. Крім того, народжуваність не є гарантією здоров'я нації, оскільки лише 40% новонароджуваних росіян здорові; 60% — народжуються хворими, про що свідчить російська ж статистика. В Росії — біологічна криза. Це — серйозно.

Економічна криза в Росії загальновідома. Водночас, слід пам'ятати, що сьогодні російська економіка приблизно дорівнює нідерландській. Отже, Росію вже не можна вважати провідною світовою, економічно розвиненою, державою. До того ж, економіка Росії вкрай неконкурентоспроможна, тобто вона має нетворчий характер.

У проведеному в 1999р. загальносвітовому дослідженні конкурентоспроможності різних економік, в якому оцінювались (порівнювались) 59 країн, Росія посіла 59-е місце, після Зімбабве. У глобальному дослідженні корумпованості економіки, яка позбавляє економіку стимулів розвитку, Росія була 88-ю серед 99 країн. До речі, перше місце зайняла Данія, 18-е — Сполучені Штати, 75-е — Україна, 88-е — Росія.

Крім того, Росія є джерелом занепокоєння для більш благополучних та динамічних сусідів. На сході — це Китай, економіка якого сьогодні в чотири рази потужніша за російську. Далі на схід лежить Японія, чия економіка в п'ять разів більша за російську. Отже, на схід від Росії розтошовані дві країни, чия економіка разом у дев'ять разів перевищує російську. На заході — це Європейський Союз, чия економіка в 11 разів потужніша за російську. Його союзником є Сполучені Штати, чия економіка у 12 разів більша за російську. Отже, Росія стоїть перед основоположними геостратегічними дилемами та має відповісти на серйозний виклик своєму статусу на міжнародній арені.

Коли російський політичний лідер або журналіст відвідує Вашингтон, майже завжди перше питання, з яким до мене звертаються, звучить так: «Чи вважаєте Ви, американці, Росію, великою державою?» Моя відповідь завжди однакова: «Якщо вам доводиться ставити таке питання, то це означає, що ви знаєте відповідь».

Російська криза становить проблему для України. Якби Росія була помірно благополучною країною, політична еліта якої розуміла б реалії російського становища і враховувала б існуючу ситуацію, яку я змалював, то в України не було б проблем. Якби Росія займала про-натовську, про-європейську (в розумінні відносин з ЄС) позицію, підтримувала б тісні економічні стосунки з Україною (навіть за наявності її певної економічної залежності від Росії), то Україна не мала б стратегічних проблем. Тоді Україна дуже легко дала б зрозуміти, що її завданням є якнайшвидша інтеграція до існуючих європейських та євроатлантичних структур. Але саме тому, що Росія стоїть перед дилемою (через кризу, яку вона переживає, та складнощі, з якими стикається її еліта, намагаючись зрозуміти історичний характер цього виклику), Україна має серйозну проблему. Україні важко зайняти таку позицію, яка поставила б її в пряму опозицію до Росії — з точки зору історичної спрямованості, оскільки російська еліта досі неспроможна зрозуміти це і зробити з цього належні історичні висновки.

Куди йде Росія? З огляду на об'єктивні стратегічні та історичні обставини, це важливе питання. Воно важливе для майбутнього. Це є важливим питанням і для США, оскільки американські інтереси полягають у підтриманні рівноваги на євразійському «мегаконтиненті». Мій власний погляд на те, «у якому напрямі ведуть Росію» в короткотерміновій перспективі, є песимістичним. Я песимістично оцінюю осяжну політичну орієнтацію Росії. Я вважаю нинішній конфлікт у Чечні одночасно і симптомом, і підставою для песимізму. Він віддзеркалює міцно вкорінену неоімперіалістичну орієнтацію російської політичної еліти. Ця еліта й надалі визначає майбутнє Росії у звичній системі координат. Вона вважає, що геостратегічний простір усього колишнього СРСР є особливою зоною російського впливу та панування. Тому Чечня — це дещо більше, ніж незначний епізод. Події в Чечні — це не боротьба за Північний Кавказ; Чечня — це початок боротьби за Закавказзя. І наслідки успіху Росії в Чечні для Грузії та Азербайджану були б невтішними. На Заході це повинні усвідомлювати. А після успіху Росії в Закавказзі, якби я був громадянином Естонії, Латвії чи Литви, я б занепокоївся. І таке занепокоєння естонці, латиші та литовці відчувають. Відомо, що Президент Естонії відмовився від поїздки до Стамбулу на знак протесту не лише проти того, що росіяни роблять у Чечні, але й на знак протесту проти неспроможності Заходу зайняти чітку позицію з цього питання. Неоімперіалістична орієнтація російської еліти не обмежується Закавказзям або країнами Балтії.

Більша частина сучасної російської політичної еліти вважає Україну неправомірно утвореною державою; не лише незаконним, але й неприродним державним утворенням. Український націоналізм вважається штучним, таким, що не має ґрунту, і взагалі провінційним збоченням, що відриває Україну від великих російських традицій. Це — не моя вигадка. Це та позиція, яку сама російська еліта висловлює в офіційних журналах або в напівофіційних промовах.

Я побоююсь, що ще деякий час політична ситуація в Росії залишатиметься невизначеною та загрозливою. Причина полягає в тому, що після падіння комунізму в Росії при владі залишилась радянська політична еліта. Сьогодні в російському Уряді немає жодної особи, яка б не могла працювати у радянському Уряді. Кожен член російського Уряду був колись на других ролях в «апараті» та в «номенклатурі», і його готували для перших

ролей. Найкращим прикладом є полковник КДБ, який сьогодні займає посаду прем'єр-міністра Росії[1]. Жоден дисидент, жоден опонент радянської влади не є членом російського Уряду. Причиною ж такого становища є те, що опозиція комунізму та радянській владі в Росії була не дуже сильною. Отже, падіння комунізму та розпад СРСР залишили при владі значну частину старої еліти. Незважаючи навіть на значне зменшення території після отримання незалежності радянськими республіками, мине покоління, доки відбудуться зміни.

Формуючи позицію стосовно Росії, треба бути терплячими та розважливими. Процес змін у Росії ще має сформуватись. Треба почекати, доки не з'явиться справжня пострадянська еліта, а цього, ймовірно, не станеться ще принаймні десять років.

Заходу важливо залишити всі двері для Росії відчиненими і намагатись залучити Росію до співпраці. Однак, так само (і навіть більш) важливо зміцнювати незалежність пострадянських республік. Якщо вони залишаться незалежними, якщо їх незалежність зміцніє, якщо вони досягнуть соціального та економічного успіху як незалежні держави, тоді процес політичних змін у Росії може бути прискорений. Таким чином, зміцнення політичного плюралізму на пострадянському просторі має бути основною стратегічною метою Заходу.

Приблизно через десять років, і швидше раніше, аніж пізніше, Україні доведеться робити основоположний вибір. Україна могла уникнути прийняття рішень, пов'язаних з таким вибором, на першому етапі своєї незалежності, оскільки взаємини між Росією та Заходом здавалися більш перспективними. Тоді очікували, що Б.Єльцин зміцнить демократію в Росії, очікували тіснішої співпраці між Росією та Заходом. Якщо я не помиляюсь у своїх песимістичних прогнозах на наступне десятиліття, виходячи з чеченських подій та з природи російської еліти, то Україна опиниться в ситуації, в якій доведеться робити складний вибір.

Неможливо безкінечно дотримуватись двох орієнтацій одночасно — російської та західної, що вам досі вдавалось. Коли ви розмовляєте з нами, ви кажете: «Наш шлях — це НАТО. Ми крокуємо до Європи». Коли ви розмовляєте з росіянами, ви кажете: «Найважливішими для нас є відносини з Росією. Ми маємо підтримувати тісне співробітництво, торгові відносини, братерські стосунки тощо». І це має сенс. Хоча ми чуємо обидва голоси — адже ми не глухі — це можна зрозуміти. Чи вірите ви, що вам

вдасться робити це безкінечно? Л.Кучмі це цілком вдавалося. Він став фахівцем, розмовляючи у двох напрямах, двома різними голосами водночас. Але це не може спрацьовувати вічно.

НАТО дедалі більше ставатиме вашим сусідом. Ви вже маєте такого сусіда в особі Польщі. Невдовзі ще одним стане Румунія. Мине небагато часу і поруч, у Польщі, буде присутнім Європейський Союз. Дуже важливо, щоб ці двері не зачинялись, щоб вони залишались відкритими. Але якщо ці двері будуть відкриті, тоді й вам самим доведеться приймати деякі важливі рішення. Ці рішення вимагатимуть суб'єктивних і об'єктивних змін. Суб'єктивно вони вимагатимуть більш чіткого визначення України як європейської держави. Держави, що заявляє про своє бажання стати частиною європейських та євроатлантичних структур, які розширятимуться. Це вимагає чіткої констатації на суб'єктивному рівні: не лише з боку еліти, але й з боку населення, яке має потроху усвідомлювати, що Україна, з її культурою та історією, має бути частиною Європи. Тому, що якщо Україна не стане частиною Європи, то вона потрапить до «чорної дірки» всередині Євразії, де, очевидно, ще протягом кількох десятиліть залишатиметься Росія.

Об'єктивно ж це означає відповідність критеріям тісніших зв'язків з ЄС та євроатлантичними структурами. Ці **об'єктивні критерії чітко визначені. Цілком очевидно, що сьогодні Україна їм не відповідає. Дуже далека від них. Це означає, що ваша політична еліта має зробити дуже важкий вибір**. Досі ваша політична еліта успішно утверджувала Україну на міжнародній арені як незалежну державу. Їй також вдавалось уникати важкого вибору. Але я стверджую, що надалі, в наступні роки, ви не зможете розкошувати, уникаючи вибору. Фактично, це — сигнал, що його Президент Л.Кучма має дуже добре почути під час його візиту до Вашингтону.

[1] Доповідь зроблена 30 листопада 1999р., тобто до обрання В.Путіна Президентом Росії.

В сучасному євразійському геостратегічному контексті для Росії (яка зрештою повинна буде зробити вибір на користь Заходу заради свого виживання), а також для України, яка не може безкінечно чекати, доки Росія зробить цей вибір, **дуже важливо пам'ятати про особливу роль військових. На мій погляд, українські військові мають її відіграти.**

Звичайно, насамперед їх завдання полягає в забезпеченні оборони в її традиційному розумінні, забезпеченні вашого існування, вашого ствердження. Той факт, що Україна є єдиною пострадянською республікою, крім Росії, яка має справді потужну, варту поваги військову структуру, свідчить, що вона здатна себе захистити. Україна — не Чечня. І це дуже важливо, оскільки якби Україна не мала такої могутності, то проблема Криму, проблеми в інших регіонах України, могли б стати дуже серйозними. Отже, насамперед — традиційна оборона.

Однак, виходячи з того стану, в якому Україна зараз перебуває, виходячи з того, що вона знаходиться на відносно ранньому етапі політичного розвитку, українські військові є також оборонцями національних інтересів. Військові краще за будь-кого в політичній системі України усвідомлюють національні, а не егоїстичні (регіональні або економічні) інтереси, як це властиво значній частині політичної еліти України. Військові — оборонці національних інтересів. Отже, вони — гаранти української незалежності. І в цій якості військові також прищеплюють і повинні прищеплювати молодшому поколінню національну свідомість, оскільки військо — це важливий засіб виховання. Цей засіб виховання треба використовувати для формування такого молодого покоління, яке б повністю усвідомлювало національні інтереси України, і цілком було б віддане ідеї незалежності.

Оскільки військові покликані захищати національні інтереси та незалежність, вони також формують етику протидії корупції, необхідну Україні. Військові, які більше, ніж будь-яка інша галузь державного управління, відчувають мотивацію патріотизму та службового обов'язку, можуть прищеплювати та пропагувати етику протидії корупції. А це так потрібно сьогоднішній Україні для того, щоб стати сучасною, процвітаючою державою.

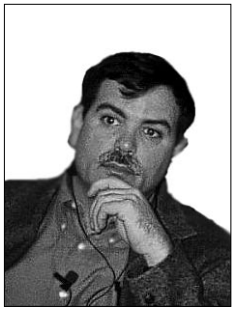
І останнє, хоча й не менш важливе. Військові, крім усього іншого (я усвідомлюю контроверсійність цієї думки), є останнім засобом вирішення політичних проблем. **Військові — це останній засіб на випадок, якщо політична система стає неспроможною функціонувати. Потенційно військові є тим державним інститутом, який може зробити (і якому, можливо, доведеться зробити) те, що свого часу зробили військові в Туреччині або Бразилії: захистити державу, якщо їй загрожують зсередини, тобто не зовнішній ворог, а внутрішня руйнація або корупція.** А це покладає на військових особливу відповідальність. Тому цим останнім засобом можна буде скористатись лише дійсно в останньому випадку. Це має бути останній відчайдушний вчинок. І треба бути дуже обережним, щоб не зловжити цією особливою відповідальністю. Але не треба забувати, що на військових лежить відповідальність у разі такого крайнього випадку.

В цьому контексті для військових важливо намагатися розширити стосунки з тими, хто прагне бачити більшу Європу — Європу сучасну, безпечну, яка не перебувала б під імперським тиском.

У короткотерміновій перспективі військові України могли б виступити з корисними ініціативами, спрямованими на розширення регіонального співробітництва. Відомо, що **Україна відігравала та відіграє важливу роль в організації та становленні ГУУАМ — об'єднанні Грузії, України, Узбекистану, Азербайджану та Молдови. Це важливий регіональний інструмент, який врівноважує імперські зазіхання.** На певному етапі країни ГУУАМ можуть дійти висновку про доцільність залучення до нього (спочатку, можливо, на рівні спостерігачів, Польщі, Румунії та Туреччини), оскільки важливо, щоб ГУУАМ не залишався суто пострадянською ініціативою, а перетворився на справді регіональну структуру. Встановлення у тій чи іншій формі стосунків з Туреччиною та Польщею, які є членами НАТО, суттєво посилить безпеку України, відкриє нові можливості для тіснішої співпраці з Європою, що розширюється, та з євроатлантичним регіоном.

У довготерміновій перспективі стабільність у Євразії буде успішно збережена, і тиск на Росію, про який я говорив, змусить її також зробити європейський вибір. Тому скоріше прийняття Україною відповідного рішення і наполегливе втілення її вибору є важливим чинником прискорення того історичного процесу, який я вважаю майже неминучим. Америка й надалі братиме участь у цьому процесі. Ми розглядаємо Україну як важливу складову цього процесу і хотіли б мати з вами тісні стосунки.

ВИКЛИКИ РЕГІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЛЯ УКРАЇНИ



Шерман ГАРНЕТТ,
декан коледжу Дж.Медісона,
Університет
штату Мічиган, США

На пострадянський простір варто подивитись очима американських, польських та європейських спостерігачів. Найперший виклик полягає в тому, що пострадянський простір доходить кінця; надалі буде декілька пострадянських просторів. Ще багато років існуватиме вплив того, що називалось Радянським Союзом — його історії, політики та культури. Але найперше, що помічає стороння людина — це те, що тієї єдності вже немає. Для вас це очевидно. Але це не завжди очевидно для тих, хто живе у Вашингтоні, в Європі або в Москві. Я розглядатиму цю проблему пострадянського простору в трьох вимірах.

Перший вимір — геополітичний та структурний. Другий — це політична категорія. Ми спробуємо визначити, як виглядає в наших очах ваша політика. Третій — це вимір культурної, або ідеологічної реальності, в якій проблеми національної ідентичності та залежності пострадянського простору від глобальних тенденцій виходять на перший план.

Якби я спробував узагальнити те, що відбулось у колишньому Радянському Союзі, я позичив би у Є.Примакова термін «багатополярність». Іншими словами, та багатополярність, що її Є.Примаков волів би бачити в усьому світі, вже існує у колишньому Радянському Союзі. У певному сенсі, це досить дивна багатополярність, оскільки жоден з полюсів не є полюсом великої сили. Це полюси слабкості та водночас потенційної сили. Така багатополярність склалася внаслідок трьох речей.

Перша — це слабкість Росії. Очевидний парадокс російської слабкості полягає в тому, що Росія здається дуже слабкою для нас. Вам Росія може не видаватись настільки слабкою. Китайці також вважають Росію слабкою. Казахстан не вважає Росію слабкою. Отже, в погляді на Росію існують регіональні розбіжності. Але навіть у сенсі відносної сили — а Росія сильніша за будь-кого зі своїх сусідів по Радянському Союзу — вона є слабкою. Це зрозуміло, якщо подивитись на грузино-російські відносини, відносини дуже великої держави та дуже малої. Дійсно, Росія має можливість впливати на Грузію, коли вона того забажає. Але Росія настільки послаблена, а сили її настільки розпорошені, що вона може зосередити зусилля на Грузії, або Молдові, або Україні лише протягом дуже короткого часу. Якщо ви подивитесь на історію відносин Росії з Грузією, Молдовою або Україною, то ви побачите, що були періоди дуже сильного тиску з боку Росії, і це часто завершувалось укладанням угод, принизливих для слабшого партнера. Але потім настав період невиконання цих угод, і слабший партнер благополучно забував про них.

Молдова та Грузія — дуже гарні приклади країн, які навчились мистецтву виживання під сильним тиском з боку Росії. Я не кажу, що це добре. Я не кажу, що такі відносини є нормальними. Але доки Росія залишатиметься такою ж слабкою, як зараз, так буде й надалі. **Періоди тиску з боку Росії змінюватимуться періодами послаблення, оскільки Росія не в змозі підтримувати свою стратегічну могутність.** У мене дуже песимістичний погляд на чеченську проблему. Чеченці чекають, чекають і чекають. Я вважаю, що зрештою росіяни дуже пошкодують через те, що зараз вони проводять нинішній курс.

Другий факт, який формує багатополярність на теренах колишнього Радянського Союзу — це наявність держав, подібних до України. Вам цей факт не видається дивним, але у Вашингтоні аж ніяк не хотіли розпаду Радянського Союзу. Дехто сподівається, що Росія стане лідером серед держав колишнього Радянського Союзу. Існує побоювання, що менші держави будуть нестабільними, націоналістичними, войовничими тощо. Отже, для декого у Вашингтоні СНД — це дуже гарна річ. З 1991р. минуло досить часу, аби зрозуміти, що ваші держави — назавжди. І питання має полягати не в тому, чи існує українська держава; питання має стояти так: що це за держава? У цьому й полягає проблема. Багато людей у Вашингтоні говорять про те, що якимось чином реформована Росія зможе організувати цей простір. Я ж вважаю цілком очевидним, що ніхто на зможе організувати цей регіон, якщо ви самі не зробите цього за допомогою деяких інших держав.

Третє — надто багато експертів, подібних до мене, намагаються розглядати цей регіон як закритий простір. Дуже цікавою є роль, що її відіграють на теренах колишнього Радянського Союзу НАТО, Європейський Союз, Туреччина, Німеччина, Польща, Індія, Китай та Японія. Держави, що лежать відразу за межами колишнього Радянського Союзу, є більш динамічними; деякі з них є потужнішими за країни колишнього СРСР. Після 1917р. (і навіть раніше) ви жили в закритому просторі, де домінувала Москва. Тепер зовнішній світ — Китай, Європа тощо — проникає у цей простір і взаємодіє з ним. Що випливає з цих трьох речей?

Ви й надалі матимете конфлікти та проблеми, властиві слабким державам та державам, що спинаються на ноги. Я гадаю, що російська або радянська воєнна доктрина насправді готувалась на випадок ядерної війни, але ніколи — на випадок конфліктів, подібних до афганського або чеченського. Офіційна радянська ідеологія навіть не називала війни XIX століття в Середній Азії або на Кавказі війнами. Отже, воєнна історія Радянського Союзу навіть не згадувала про Шаміля та інших подібних діячів. Це вважалось внутрішньою справою. Але такі війни є найважчими. Внаслідок цього, в конфліктах, свідками яких ми стали, і навіть у тих з них, які зовні мали мирний характер, але не були розв'язані, досі не було вироблено придатної методики підтримання миру, встановлення миру, переходу від війни до миру тощо. Найцікавіша спроба була зроблена останніми роками в Молдові, де українці запропонували розширити структуру забезпечення миру в цьому регіоні. Я насправді вважаю, що стабільності там не буде, доки до цього не докладуть зусиль держави з-поза меж колишнього Радянського Союзу. Це не означає вводу військ. Але миротворчі сили СНД самі по собі не будуть ефективними.

З багатополярності, особливо багатополярності слабкості, випливає ще декілька висновків.

Існує небезпека появи "нічийної землі" у квазі-державах. У Таджикистані, Чечні та, можливо, в деяких інших частинах колишнього Радянського Союзу є місця, на які не поширюється влада центрального уряду. Додаткову проблему становить поява держав, які не мають дипломатичного досвіду (як у випадку України). Європейський Союз, Китай, Іран, інші держави також не мають дос-

віду дипломатичних відносин з Україною. Отже, після вирішення першочергової проблеми облаштування посольств та встановлення дипломатичних відносин постає нова проблема.

В Європі існує ціла система інститутів, угод та традицій, які визначають дипломатичні схеми. Подібна система є й у Східній Азії, хоч і не така розгалужена, як у Європі. Але в колишньому Радянському Союзі немає нічого. Існує комплекс угод з контролю за озброєннями та низка угод в межах СНД, які фактично нічого на важать. Але найважливіше для України — яким чином на все це реагувати. Легше було розглядати проблеми, коли існувало гостре суперництво двох держав, коли можна було тицьнути на Радянський Союз і сказати: «Це страшний ворог. Він має безліч ядерної зброї, силу-силенну солдатів, потужні військово-морські сили». Але зараз важко розтлумачити середньому американцю проблеми безпеки. Він не знає геополітичних реалій, не знає, де знаходяться Чечня або Таджикистан. Це — проблема нестабільності, проблема державного будівництва. Існують сотні інших проблем. Отже, інтереси Америки, Китаю, Європи зараз уже не такі всеосяжні, як раніше. Хтось звертає більше уваги на Росію або Україну, ніж на Киргизстан. Китайців, наприклад, більше хвилює російський Далекий Схід та Середня Азія...

Так само, як ви не можете розглядати колишній Радянський Союз як єдиний простір, зовнішній світ не спроможний зрозуміти багато чого з того, що тут відбувається. Більшість людей у Сполучених Штатах не знають, де знаходиться Середня Азія. Вони не знають України та багатьох інших держав. Події в цьому регіоні матимуть вплив на Європу, Китай, Близький Схід. Невідомі раніше регіони («ми навіть не знали, що за народ там живе») ставатимуть дедалі важливішими. Вони сполучатимуться за допомогою трубопроводів, залізниць, авіаліній, обміну людьми та ідеями.

Проблеми, що їх Захід має з Україною, не зводяться до простого переліку потенційних загроз. Вони полягають у протиріччі між стратегічним розумінням та стратегічною непоінформованістю про те, що відбувається у вашому регіоні, та у дедалі більшому стратегічному значенні цих подій. Багатополярність, у якій ви зараз існуєте, є справжнім випробуванням для Заходу: чи зможе він виробити політику та докласти зусиль, адекватних викликам, що є в цьому регіоні?

Інша сфера — це політика державотворення. Це також зовсім нова тенденція у цьому регіоні, яку треба брати до уваги. Американська зовнішня політика завжди приділяла

увагу проблемам слабких держав, що розвиваються. Падіння афганського режиму, проблеми слабкої та корумпованої влади в Африці... Але жоден з тих, хто займався радянською політикою, не міг передбачити, що нам доведеться мати справу зі слабкими державами у російській вотчині.

Ця проблема має два аспекти. Два процеси відбуваються одночасно, і це дуже бентежить. Перший полягає в тому, що всі пострадянські держави мають комплекс спільних симптомів та проблем. У політиці — це корупція, клани, боротьба за власність. Але існують і величезні розбіжності, що мало хто на Заході в змозі осягнути. **Більшість людей, які вивчають цей регіон, володіють російською мовою, вони — фахівці з Радянського Союзу. Їх спроможність зрозуміти, що відбувається у Грузії, Молдові чи Вірменії, обмежена.**

На Заході можна знайти людей, які намагаються все уніфікувати, нібито всі ви однакові. Вони звертають увагу на корупцію, несформованість еліти, на потужну бюрократію. Але вони не дуже розуміють різницю між українською парламентською системою, російською системою, узбецькою системою. Інша річ, яка надзвичайно бентежить і шокує американців, — це те, що Україна одночасно схожа і несхожа на інші держави. Бюрократія скрізь живиться з податків та ліцензій. Коли ж приходить час займатись конкретними справами, то бюрократія зникає. Отже, рядові громадяни, яким потрібна система охорони здоров'я та освіти, щасливі були б повернутись до часів ленінізму, коли держава була справді державою. Якщо ж подивитись на проблему держави, то вона видається ще серйознішою. Це — проблема виконання бага-

тьох звичайних державних функцій, які стали майже приватною справою. Зразком тут слугує справа П.Лазаренка. Якось один з його політичних союзників сказав, що коли той став прем'єр-міністром, він зміг приділяти 50% свого часу державним справам. У світі немає прем'єр-міністра, який не приділяв би державним справам 110% часу. Отже, можна зрозуміти, чому Україна опинилась у такому невигідному становищі.

Найбільша інтелектуальна проблема для Вашингтону полягає в тому, що він дуже звик мати справу з президентом, міністром закордонних справ і центральною елітою. Тобто, якщо існують проблеми з контролем озброєнь, то необхідно звернутись до міністра закордонних справ або міністра оборони. Слід провести дводенні переговори, виступити із заявою. І це все. Але в Росії та в інших країнах колишнього Радянського Союзу влада розділена. Якщо регіони мають більше ваги, якщо люди (навіть ті, які працюють в центральних органах влади) більше заклопотані приватними інтересами, ніж суспільними, якщо бюрократія не квапиться виконувати прийняті рішення, то з'являються проблеми у відносинах з державою, де багато гравців можуть здійснювати свій вплив. Жодна американська або європейська зовнішньополітична структура не готова мати справу з такою державою. Президент США полюбляє нагадувати, що його особисті стосунки з Б.Єльциним та Л.Кучмою — це дуже різні речі. Але в російській моделі важливо мати знайомство з главами регіонів, керівниками «Газпрому» або «Лукойлу». А також — так само, як і в справах, що стосуються ядерної зброї, — знати людей, які керують лабораторіями або військово-морськими базами. Для нас це дуже складна проблема. Особисто для мене під час переговорів з Україною з ядерних питань найбільшою проблемою було усвідомлення того, що українська бюрократія подібна до американської. Були питання, які міг розв'язати Президент; були питання, вирішення яких було делеговане на нижчий рівень. Однак, рішення, прийняті на обох рівнях, виконувалися дуже швидко. Я ходив на засідання американського Уряду, де розглядались проблеми української ядерної зброї, де збиралось по 75 чоловік. Там вирішувалися політичні питання, приймалися важливі рішення. Президент США приймав ці рішення одноосібно, але при цьому були задіяні 75 осіб, які писали папери і допомагали в цьому процесі. З українського боку людей було менше. Існує різниця в бюрократичній структурі, культурі та світогляді.

Є два незалежні один від одного моменти, що стосуються політики. Перший стосується молодих людей. У Сполучених Штатах щиро вірять, що за 10-15 років у ваших країнах просто з'являться нові люди, новий тип людей. І вони вирішать багато з тих проблем, що ми їх зараз маємо. На жаль, побувавши в Білорусі, в Україні, Киргизстані або Росії, розумієш, що цього може й не статися. **Коли життя тих, кому зараз двадцять п'ять, настільки важке; коли політична система не дозволяє їм вести нормальне життя за нормальних економічних умов; коли ті, кому зараз тридцять п'ять, мають дбати не лише про своїх дітей, а й про батьків, дідусів та бабусь — коли їм виповниться сорок п'ять, це буде дуже цинічне покоління. Вони працюватимуть переважно в «тіньовій», а не в офіційній економіці. До того ж, відсоток молодих людей, які хочуть еміґрувати, є дуже, дуже високим.**

Важливим чинником є корупція. Американці багато говорять про те, що в нормальній системі існує демократія і немає корупції. Але ми живемо в реальному світі і знаємо, що корупція існує; що існують системи, які не є такими ж демократичними та відкритими, як наша. Слід розуміти, що існують принаймні два види корупції. Є система корупційних відносин, яка вирізняється чіткістю та передбачуваністю. І є інша, зовсім непередбачувана і нечітка. В деяких країнах Близького Сходу вважається нормальним, коли американські або європейські компанії наймають на роботу родичів керівника. Нормально підносити подарунки. Нормально, коли контракти укладаються не за результатами відкритого конкурсу, а завдяки закулісним рішенням. Але кожен новачок, який опинився в такій системі, швидко навчається новим правилам. Отже, американські, німецькі, французькі компанії розуміють, як існувати в цьому середовищі. Але їх корупція відрізняється від тієї, що є в Україні. **Ваша система — непередбачувана, її дуже важко зрозуміти. В цій системі після того, як ви знайшли чиновника, який має стати партнером, ви-**

являється, що існує інший чиновник, який намагається зруйнувати ваше партнерство. Найгірше ж, що коли ви розмовляєте з Президентом Л.Кучмою, з вищими керівниками, то вони обіцяють, що ту чи іншу справу буде погоджено, однак нічого не змінюється.

Отже, коли вже швидко встановити демократію не вдається, то потрібно хоча б запровадити «прийнятну» систему корупції, якщо ви хочете інтегруватись у ширший світ. І це не жарт.

Остання категорія — це ідеологія та культура. Сьогодні найбільша небезпека полягає в тому, що ваш регіон не повністю інтегрований у ширші глобальні процеси. Найгірше, що може трапитись — це коли ви інтегруєтеся в світовий економічний та політичний процеси, але не маєте з того ніякого зиску. Ви є частиною світу, яка залишилась поза позитивними глобальними змінами, але вповні відчуває на собі тиск, що його здійснює цей новий світ. В динаміці ж ви спостерігатимете безліч вкрай негативних, націоналістичних, регіональних та місцевих спроб позбутися впливу цього зовнішнього світу. Коли я порівнюю свій світ з вашим, то я бачу, що численні місцеві, родинні, сусідські структури, що існують на Заході, фактично доповнюють державу. Вони працюють в ній. Але в багатьох країнах вашого світу вони відгороджують від держави, від влади. У цьому полягає велика різниця. Виникає відчуття не органічного зв'язку між місцевими громадами та державними інститутами, а їх цинічної взаємодії.

Я хотів би наголосити ще на одному моменті, а саме: «Чи придатна Україна або Молдова до участі в ширшому західному та світовому політичному й економічному середовищі, чи існує якийсь кордон — культурний, цивілізаційний, економічний тощо?» **Є дві різні відповіді. Одну дає С.Хантінгтон, говорячи про врахування наявних розбіжностей та кордонів. Він вважає, що Росія, Україна, Молдова, ймовірно, назавжди залишаться по той бік кордону. Іншої точки зору дотримується З.Бжезинський: ви повинні прагнути повноцінного членства в НАТО та Європейському Союзі.**

У цьому питанні я не є ані песимістом, ані оптимістом. Але я вважаю, що зараз ви — аутсайдери. Ви не пройшли кваліфікаційного відбору. Це трагедія, з огляду на те, що історичні розподільні лінії в Європі, яким 500-600 років, якось перетворились на сучасні кордони між країнами багатими й бідними, демократичними й корумпованими, авторитарними. Ваше завдання полягає в тому, щоб виробити комплексну політику, яка б сприяла більшій інтеграції. З нашого ж боку, корисним було б зрозуміти, наскільки це важко. Наскільки це небезпечно, коли між членами і нечленами Європейського Союзу з'явиться своєрідний «берлінський мур». Я був у Європі в 1989р., коли берлінський мур впав. Це дійсно був дуже цікавий час. Вперше я мав змогу замислитись про прозору, відкриту, вільну Європу, де якимось чином можна зблизити багатих та бідних, усунути кордони...

Буде невірно казати: «Ви, хлопці, зробили все, що змогли. У вас ніколи не буде справжньої демократії. У вас ніколи не буде справжнього вільного ринку. Чомусь вам це не під силу». І відмова від такої позиції є одним з найбільш важливих компонентів американської (а також польської, німецької тощо) політики. Зараз відчувається намагання знову побудувати стіну. Але я сподіваюся, що цього ніколи не станеться.

ПЕРШОЧЕРГОВІ ПРОБЛЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ПІСЛЯ КОСОВО[1]

Найджел БЕЙКЕР,
директор Управління політики безпеки,
Міністерство закордонних справ, Велика Британія

Нещодавно в Гельсінкі було укладено історичну оборонну угоду. Вона створює основи для того, щоб у 2000р. надати ЄС можливості для розв'язання воєнної кризи. Рушієм цього процесу є британо-французьке співробітництво — не декларативна, а практична й політична співпраця двох країн, яка успішно розвивається після того, як Президент Ж.Ширак та Прем'єр-міністр Т.Блер виступили зі спільною заявою в Сен-Мало. Значення їх пропозицій визнавалось від самого початку.

По-перше, зміни, про які вони домовились, мали на меті забезпечити більш активну участь Європейського Союзу в розв'язанні міжнародних кризових ситуацій і таким чином зробити внесок у забезпечення міжнародної та європейської стабільності. Каталізатором цього процесу послужили події в Косово.

По-друге, в заяві зазначається, що нова європейська структура має сприяти життєздатності оновленого блоку НАТО як фундаменту колективної безпеки сусідів, визнаючи таким чином основоположне значення трансатлантичних зв'язків з північноамериканськими союзниками. Недвозначне визнання французами цього факту і поєднало Велику Британію та Францію у Сен-Мало.

По-третє, в заяві підкреслюється, що зміцнення європейської стабільності *має* враховувати різні позиції європейських держав. Очевидно, це стосується тих європейських країн, що є членами ЄС, але не входять до НАТО, або є членами НАТО, але не входять до ЄС. Однак, це положення торкається і ширшої спільноти — асоційованих членів Західноєвропейського Союзу (всі вони водночас мають статус асоційованих членів ЄС). А за своїм значенням воно **поширюється також і на інші ключові країни, насамперед, Росію та Україну, з якими Європейський Союз має широкі та динамічні відносини.**

В осяжному майбутньому, навіть за умови збільшення воєнних можливостей Європи, безсумнівно, виникатимуть кризові ситуації, що вимагатимуть реакції військової верхівки та втручання НАТО. І це не лише тому, що Альянс має більші воєнні ресурси. Якщо подивитися на події останніх років на Балканах, то на втручанні Сполучених Штатів наполягали, насамперед, європейські країни — розуміючи, що рішення знайти легше, використовуючи політичну вагу США.

Кризи не виникають нізвідки. Як правило, вони визрівають досить довго, і тривожні сигнали з'являються задовго до розгляду можливості воєнних акцій. За таких умов, виникнення та розгортання кризи має бути предметом обговорення як у Раді НАТО, так і серед політичних директорів та міністрів Європейського Союзу.

Що ж до іншого аспекту відносин — відносин в межах власне Європи — хотілося б підкреслити, що в процесі консультацій в рамках ЄС та НАТО, а також між ними, з боку ЄС беруть участь також шість союзних європейських держав, які не є членами ЄС, але

[1] Доповідь зроблена 13 грудня 1999р.

мають статус асоційованих членів Західноєвропейського Союзу (ЗЄС). На Вашингтонському самміті було вирішено, що максимально можлива участь європейських союзних держав, які не є членами ЄС, у врегулюванні кризи (під егідою ЄС на основі існуючих консультаційних механізмів ЗЄС) має першочергове значення.

ВАЖЛИВИМИ Є ДВА НАСТУПНИХ МОМЕНТИ

По-перше, Європейський Союз, що має воєнні можливості для здійснення операцій з врегулювання кризи, на додаток до дуже потужних економічних та політичних важелів, зможе запропонувати партнерам, які хочуть з ним співпрацювати, набагато більше, ніж ЗЄС, чия вага у міжнародних справах завжди залишалася невизначеною.

По-друге, асоційовані члени ЗЄС вже мають статус асоційованих членів ЄС. Таким чином, вони мають механізм консультацій з ЄС з широкого кола міжнародних питань. Отже, небезпека того, що погляди асоційованих партнерів не братимуться до уваги, є незначною. Швидше навпаки: ЄС бажатиме вислухати їх точку зору і (в разі висновку про необхідність проведення операції під егідою ЄС) запропонує їм надати свої ресурси — так само, як сьогодні НАТО цікавиться їх поглядами через механізми Ради Євроатлантичного партнерства і намагається використовувати їх можливості через програму «Партнерство заради миру».

Україна вже робить значний і дуже потрібний внесок у європейську безпеку та стабільність, підтримує міцні й динамічні зв'язки з ЗЄС та ЄС, не кажучи вже про її особливі стосунки з НАТО. Україна суттєво допомогла в проведенні операцій під егідою НАТО на Балканах. Крім регулярних консультацій із ЗЄС з питань безпеки, були призначені відповідальні представники з обох сторін. ЗЄС уклав з Україною рамковий документ з магістральних авіаперевезень, що має на меті розширити оперативні можливості ЗЄС за рахунок першочергового доступу до потужного українського флоту стратегічної транспортної авіації. **Якщо говорити про майбутнє, то не може бути жодних сумнівів у тому, що якщо ЄС готуватиме якусь операцію і потребуватиме допомоги від своїх партнерів, то Україна буде серед тих, до кого ЄС звернеться. Отже, так само, як підвищення можливостей ЄС розширює перелік наших можливих дій у випадку потенційної кризи, так і розширення спектру можливих операцій під егідою ЄС дозволяє Україні брати більш широку участь у діяльності всіх структур євроатлантичної безпеки.** Я сподіваюсь, що коли розвиток відносин між ЄС та НАТО нарешті призведе до встановлення повноцінних та заснованих на довірі партнерських взаємин між двома організаціями, то спільна зовнішня та оборонна політика європейців (особливо у зв'язку з врегулюванням кризових ситуацій) набуде більш змістовного значення, ніж ми маємо зараз.

Подібні моменти можна відзначити й стосовно Росії. Вона також підтримує серйозний діалог із ЗЄС та ЄС, на додаток до відносин з НАТО, через постійну спільну раду. Росія вже бере важливу і потрібну участь в операціях під егідою НАТО в Боснії та Косово. Залежно від характеру можливих операцій, цілком імовірно, що в майбутньому при плануванні якоїсь операції ЄС (без прямої участі НАТО), Європейський Союз забажає скористатися допомогою Росії. Для Росії, за певних умов, політично було б легше взяти участь в операціях під егідою ЄС, ніж НАТО. Дехто в Москві, можливо, дивиться на це як на можливість скористатися можливими розбіжностями. **Хоча Росія — бажаний партнер, вона має усвідомлювати, що особливий статус не дозволить їй стати джерелом трансатлантичних протиріч.**

Я сподіваюсь, що з розвитком відносин між ЄС та НАТО, таких важливих для розширення можливостей європейців врегульовувати кризові ситуації, і встановленням повноцінних, повних довіри **партнерських** взаємин між двома організаціями, що мають доповнювати одна одну, з'явиться спільна європейська зовнішня та оборонна політика як **партнерство** європейців. Одна з помилок ЄС полягає в намаганнях подекуди ототожнювати Союз з «Європою». Користь додаткових можливостей врегулювання кризи воєнними засобами полягає в тому, що вони допомагають певною мірою позбавитися цього, нехай ненавмисного, почуття винятковості. Тому, **якщо Європа візьме на себе більший тягар відповідальності за власну безпеку (чого так чекають у Вашингтоні та в основних європейських столицях), то це має бути зроблене на основі якомога ширшого співробітництва всієї Європи і за особливої уваги до існуючих можливостей на підставі прискіпливого аналізу спільних інтересів як практичної основи для можливого посилення ролі Європи.**

ЕКОНОМІЧНІ РЕФОРМИ В ЦЕНТРАЛЬНІЙ ТА СХІДНІЙ ЄВРОПІ

Джеффрі САКС,
директор Центру міжнародного розвитку,
Гарвардський університет, США

Коли китайського комуністичного керівника Чжоу Ен Лая запитали, чи була революція у Франції перемогою або поразкою, він відповів: «Зараз про це ще занадто рано говорити». Через десять років після падіння Берлінської стіни і вісім років після розвалу Радянського Союзу, можливо, занадто рано оцінювати соціальні перетворення в Центральній Європі та в колишньому СРСР. Однак, важливо винести всі можливі уроки драми попереднього десятиліття. Звичайно, були й несподіванки. Польща, яка в 1989р. відставала від усіх у своєму розвитку, виявилася найвитривалішим і найдинамічнішим реформатором. На відміну від Польщі, Чехія, яка здавалась країною, де проходять безпроблемні процеси перетворень, зараз переживає певний спад. Югославія вибухнула воєнними діями, а іншій частині Балкан дошкуляють економічні проблеми. Країни Балтії, особливо Естонія, випередили решту країн колишнього Радянського Союзу, як це й можна було очікувати.

ВПЕРТА ВІДМОВА

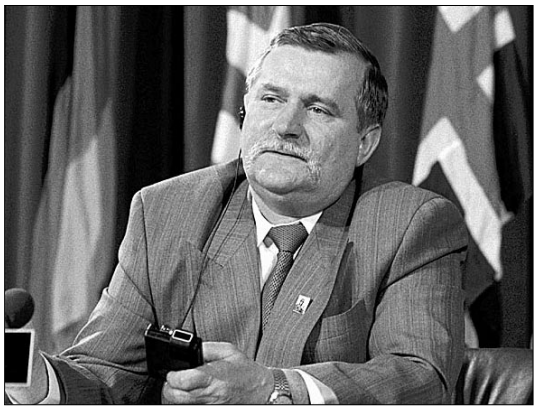
Але більше за всіх нас спантеличила саме Росія. Вона не скотилася в повний хаос, як це пророкували похмурі «совєтологи». Однак, вона також уперто відмовляється стати «нормальною» країною, на що сподівалися подібні до мене економісти — прихильники реформ. Я думав, що кінець комунізму принесе в Росію більш швидке соціальне відродження, хоча я завжди наполягав на тому, що шлях від комунізму буде дуже важким і що Росії буде потрібна значна і своєчасна фінансова підтримка Заходу, допомога, що, насправді, так і не прийшла.

З цього калейдоскопу успіхів і невдач можна винести декілька загальних уроків.

❖ Ринки працюють, але приватизація проходить нелегко. Кінець контролю над цінами і конвертованість обмінних курсів на початку економічних реформ дозволили позбутися хронічного дефіциту і наповнити ринок довго відсутніми на ньому товарами. Швидка лібералізація дала стрімкий розвиток факторам пропозиції та попиту, що переконливо показав досвід Польщі. Але коли приватизація була запущена за схемами масових ваучерів, як це було в Чехословаччині в 1991р. і в Росії в 1993р., то результатом занадто часто були корумповане привласнення майна, розграбування підприємств їх керівниками і бездієвість фірм. Власники ваучерів часто залишалися ні з чим. Незважаючи на те, що факти порушення ставали відомими на ранніх стадіях, і можна було їх зменшити або дати їм зворотний хід, багато урядів самі були занадто корумповані, щоб вживати якихось заходів.

❖ Громадянське суспільство є рушійною силою. Влада стає все більш корумпова-

ною, і до тих пір, поки конституції зможуть забезпечити хоча б скромну перевірку її дій, громадянське суспільство — з його професійними, релігійними і регіональними об'єднаннями — повинне здійснювати більш глибокий контроль. Сталін не був позбавленим розуму: він утримував владу здебільшого шляхом припинення будь-якого прояву впливу громадянського суспільства. У Польщі збереглися деякі залишки громадянського суспільства. (Якось Сталін ремствував на те, що комунізм Польщі — все рівно, що на корові сідло). **Велика заслуга в успіхах польських реформ належить римсько-католицькій церкві і руху «Солідарність», хоча вони й не були згодні з багатьма конкретними політичними пропозиціями.** Члени «Солідарності» на підприємс-



твах не допускали прямого розкрадання з боку керівників. У Росії, де громадянське суспільство було мертвим, корумповані урядові чиновники і директори підприємств могли діяти безкарно.

❖ Географічне розташування впливає на темп і глибину перетворень. Держави, що межують із процвітаючими західноєвропейськими країнами, такі як Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина, Словенія і країни Балтії (від Скандинавії їх відокремлює невелика відстань подорожі на паромі) досягли більшого успіху в залученні прямих іноземних інвестицій, розширенні експорту і в перетвореннях у цілому. Подібно до того, як фірми США часто розгортають діяльність у сусідній Мексиці, німецькі фірми діють у найближчих сусідів на сході. У розташованих далі деяких балканських державах справи йдуть погано. Колишній Радянський Союз, крім країн Балтії, знаходиться не в найкращому стані.

❖ Довгу тінь кидає історія. Передбачалося, що 1989р. послужить початком, пробудженням від кошмару. Але 1989р. пробудив також старі антипатії, придушені протягом комуністичної ери. Хто б міг подумати, що сербські міфи про Косовську битву 1389р. будуть збуджувати населення наприкінці XX століття під час повного кривавих злочинів правління С.Мілошевича? Історія налаштовує різні народи так, що вони чекають від своїх лідерів різних результатів. В Росії суспільство чекає від своїх керівників небагато, а одержує ще менше. В Польщі після 1989р. від лідерів очікувалось набагато більше, і внаслідок правильного правління було отримано набагато більше.

Початкові умови часто мали вплив досить несподіваним чином. Хаос у Польщі у 80-х роках реально допоміг створити підґрунтя для швидкого економічного зростання 90-х років. На той час, коли почалися реформи, поляки повністю відмовились від зведеної нанівець системи центрального планування. З іншого боку, централізоване планування значно впливало на розвиток економіки Чехословаччини аж до «оксамитової революції» листопада 1989р. У результаті, навіть сьогодні Чехія і Словаччина несуть більші збитки від неприбуткових державних підприємств, аніж Польща.

❖ Дії Заходу значно відрізнялися від того, що необхідно було робити для підтримки реальних перетворень. На Заході існує руйнівна (і разом з тим) поширена точка зору, згідно з якою успіх чи невдача перехідного процесу не є нашою справою. Базіки-оптимісти дотримувалися тієї думки, що реформи будуть їх заслугою. Вони говорили, що досить було просто запровадити ринкові відносини і ті самі собою запрацюють. Песимісти говорили: що б ми не робили, ситуація буде катастрофічною для всього нинішнього покоління, тому не варто витрачати даремно гроші і сили. Такі обгрунтування відсутності кардинальних зрушень виявилися трагічно помилковими. Коли Захід дійсно надавав допомогу, наприклад, списував борги Польщі і надавав Варшаві спеціальний фонд для стабілізації її валюти — результати окупили усі витрати багато разів. Коли Захід не виділив подібних фондів для Росії на початку реформ

і не списав її борги, результати виявились катастрофічними. (МВФ зрештою надав допомогу Росії, але лише тоді, коли реформатори були усунені зі своїх посад в Уряді). Так само Захід втратив можливість надати допомогу Югославії, коли Бєлград безуспішно пропонував перенесення виплати своїх боргів у 1990р.

Моя власна формула (як економічного радника країн даного регіону) була такою: проводьте швидкі внутрішні реформи; шукайте потужну міжнародну допомогу, необхідну для практичного втілення в життя демократичних перетворень; приділяйте увагу етиці державних чиновників; наполягайте на відкритості роботи всіх учасників реформ. Ця формула спрацювала там, де її застосовували, а саме в Польщі, Естонії, Словенії, і тому її результати виявилися досить позитивними. Я був занадто оптимістично настроєний щодо можливостей масової приватизації. Зараз мені здається, що цей підхід виявився не зовсім вірним, особливо в тих випадках, коли самі уряди проігнорували небезпечні прояви корупції. У випадку з Росією, я неодноразово повторював у 1992р. і 1993р., що російські реформи сходять з рейок. Я навіть подав у відставку з поста економічного радника Уряду цієї країни шість років тому і привселюдно висловив попередження з приводу наявності корупції в Росії і відсутності уваги Заходу до цього питання. На жаль, моє пророкування виявилося вірним.

РОЗШИРЕНА ІНФРАСТРУКТУРА

Так що ж у майбутньому? Для держав, у яких все в порядку, наступним кроком є вступ до Європейського Союзу. Це зможе консолідувати демократичні й ринкові реформи і сприятиме надходженню приватних інвестицій. Для Балкан вступ до ЄС розтягнеться на більший проміжок часу. Водночас, існує необхідність значного розширення інфраструктури інвестицій країнами ЄС у будівництво автошляхів, оптико-волоконних ліній, електромереж для того, щоб більш тісно поєднати Балкани із Західної Європою. Що ж стосується Росії, ми лише можемо сподіватися, що не помилились щодо унікальної історичної можливості допомогти їй знайти шлях до демократії, соціальної стабільності та ринкової економіки. Якщо російський народ виявиться достатньо мудрим для того, щоб обрати дійсного реформатора на президентських виборах у 2000р., ми повинні бути достатньо мудрими для того, щоб використати унікальний шанс зробити світ більш мирним.

ЕКОНОМІЧНІ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: БАЖАННЯ ТА РЕАЛІЇ

Маршалл ГОЛДМАН,
професор економіки коледжу Уеллеслі,
віце-директор Центру досліджень з питань Росії,
Гарвардський університет, США

Україна має таку спадщину з часів минулого, яку досить важко подолати. Наприклад, питання міжнародного боргу є цікавою ілюстрацією, оскільки коли будь-яка країна розпочинає процес трансформації, вона не стартує з нуля. Так, однією з переваг Польщі під час започаткування реформ було встановлення мораторію з боку МВФ та інших міжнародних організацій щодо виплат боргів. Коли перед Росією та Україною постало *нелегке завдання розрахунків за борги, то вони не змогли уникнути цього тягаря.*

Західним економістам досить важко пов'язати культуру цієї частини світу з ходом та темпами реформаторських змін у колишньому комуністичному таборі. Вони, зокрема, незначною мірою враховують негативний вплив семидесяти років комунізму, які зруйнували демократію. Наприклад, *підприємницька діяльність вважалась економічним злочином.* Це означає, що коли було зруйновано комуністичну систему, низка країн залишилась у вакуумі. Коли в 1991-1992рр. зник комунізм, а разом з ним зникла і планова система, директори заводів не знали, де отримувати запчастини, сировину, куди відправляти свою продукцію, що, в свою чергу, призвело до створення дуже небезпечної ситуації для процесу реформ.

Існує ще один чинник, який серйозно гальмує просування реформ в Україні. Йдеться про те, що *джерела енергопостачання* після отримання нею незалежності знаходились переважно в інших державах. Ще в 1991-1992рр. здавалося, що Україна стане найбільш успішною державою серед країн колишнього СРСР, однак, пізніше стало зрозумілим, що **саме внаслідок необхідності для України сплачувати надзвичайно великі кошти за енергоносії загальна ситуація в державі значно погіршилась. Економіка України базується на неефективному використанні енергії, що робить процес економічної трасформації занадто важким.** В Україні зупинялися цілі галузі промисловості, що знаходились у безпосередній залежності від енергетичних поставок.

І останній чинник. Мова йде про *недооцінку ролі українського військово-промислового комплексу (ВПК).* Якими були витрати на ВПК в колишньому Радянському Союзі? За даними одних джерел, близько 6% ВВП, інші стверджують, що не менше 10-12% ВВП. М.Горбачов визнав, що ця цифра складала 20% ВВП. Значить, 20% усіх ресурсів в СРСР спрямовувалось на військові цілі. Для ілюстрації можна згадати російське місто Іркутськ,

яке в 1997р. було практично «мертвим» через те, що свого часу 70% промислового виробництва в ньому було пов'язано з виключно військовими цілями, а після закінчення Холодної війни стало незрозумілим, що, власне, робити з цими заводами. Таку ситуацію можна визначити як проблему перехідного періоду, яку більшість економістів не врахували. Навіть у США проблеми конверсії оборонного виробництва є досить складним процесом. Це при тому, що на суто військові цілі в США витрачається близько 6% ВВП. Що ж тоді казати про країну, де на виконання оборонних замовлень спрямовувалось 20% ВВП. Очевидно, що жодна відома економічна стратегія не може швидко змінити ситуацію. В цьому контексті не зайвим буде відзначити такий цікавий факт: В.Путін продовжує твердити про бажання відродити ВПК в Росії. Зокрема, у 2000р. вже збільшено бюджет на національну оборону на 25%, що, на його думку, дозволить відновити виробництво. Але це не є процесом реформ.

По-перше, **для успіху реформ необхідно досягти певного консенсусу стосовно напрямів розвитку**. Наприклад, Польщі, де реалізація реформ була найбільш успішною серед країн Східної Європи, дуже допомогло визначення з тим, чого хочуть поляки. Досить схожа ситуація склалася і в Китаї. Не можна стверджувати, що китайці хочуть повної демократії, але цій країні напевно не потрібна ще одна культурна революція. Радянський Союз постраждав саме внаслідок відсутності такого консенсусу. І в Росії, і в Україні є люди, які не задоволені переходом до ринкової економіки. З іншого боку, треба зробити так, щоб злагода була більш-менш тривалою, щоб були якісь успіхи. Скажімо, в Польщі або Китаї мали місце негайні результати, які засвідчили позитивний вплив реформ.

У Росії лише через дев'ять років нарешті з'явилися деякі показники зростання. В Україні ж досі немає впевненості, що досягнуто якихось успіхів з точки зору інтересів широких верств населення. **Україні слід розпочинати реформи саме з сільського господарства.** Так починалося в Китаї. Так само було і в Японії та Тайвані...

Наступний чинник реформування полягає в тому, що певні інститути, установи залишилися в спадщину від минулого. Звичайно, не можна знищувати все. Ще М.Горбачов натякав, що в СРСР не може існувати приватних фермерських господарств. Але не обов'язково відразу називати приватними фермерами присадибні ділянки. Просто треба поступово збільшити площу цих ділянок, тоді найближчим часом буде створена невеличка ферма.

Вам **потрібен необхідний рівень урядової компетентності.** Проблема полягає в тому, що в процесі реформ ви не довіряєте тим, хто був при владі раніше. **Необхідна плеяда чесних чиновників, які б пишалися своєю роботою.** Наприкінці радянського періоду таких людей було мало. Потрібен не просто сильний Уряд, який був за радянських часів, потрібні законність, порядок і стабільність. Момент рівноваги для дій Уряду знайти важко. Китайцям вдалися реформи тому, що Уряд був досить сильним, щоб придушити злочинність. Але недостатньо сильним, щоб позбутися корупції. Хоча в цій країні немає своєї мафії — залишаються проблеми з російською.

Найважливіше — це стимулювання нових видів діяльності і малих приватних підприємств. До деякої міри ця проблема стосується культурної сфери. Потрібно створити клімат, який гарантуватиме збільшення та розквіт маленьких підприємств.

У Росії та Україні найбільшою проблемою є те, що ці країни розпочали реформи з приватизації державного сектора, замість стимулювання нових підприємств. Якщо порівнювати Польщу з Україною чи Росією, то можна побачити, що там з приватизацією трохи затрималися, але більше уваги було приділено новим видам бізнесу.

В Україні державні монополії приватизуються, однак виникають приватні монополії, що не дуже добре. Треба було розпочинати зі створення ринкової інфраструктури. А тепер ви отримали олігархів. Такі ж самі олігархи в США створювали заводи, будували залізниці. А в колишньому Радянському Союзі вони нічого не створили, крім власного багатства. Потрібен механізм контролю за монополістами. Приватизацію можна розпочинати лише після створення цього механізму.

Ще одне критичне зауваження стосується використання «шокової терапії». В

країнах, де вона проводилася, була відсутня інфраструктура, тобто, не було середовища для розвитку малого бізнесу і конкуренції. Ринок не завжди працює добре. Іноді думають, що зменшення контролю сприятиме покращанню ринку. Це, наприклад, відбулося в Латинській Америці, Африці та Азії. Але американці не розуміли культури Східної Європи; не розуміли, що за сімдесят років комунізму вільний ринок не просто заснув — його було знищено. Інфраструктури не було, її треба було побудувати, так би мовити, «піднятися на скелю», а вже потім «стрибати». **Якщо приватизація розпочинається з крупних об'єктів, то в кого будуть гроші, щоб їх купити? Лише у мафії або номенклатури. Очевидно, що такий шлях реформування економіки є не найкращим.**

Японці після війни також розпочинали з нуля. Їх промисловість була знищена, у них було замало власних технологій, тому вони купували чимало американських. Але якщо сьогодні подивитися на Японію, то можна пересвідчитися в тому, що американці дуже незначною мірою присутні на японському ринку. **Японці використали західні технології, однак зберегли власну культуру. Це цікавий приклад як для України, так і для Росії**. В Польщі створили систему, за якої все контролюють місцеві власники, але вони дозволяють західним фахівцям бути учасниками 15-ти національних інвестиційних фондів. Отже, щоб стати частиною глобальної економіки, вкрай необхідно залучати іноземних інвесторів, іноземних спеціалістів.

Поляки розпочали, перш за все, з нових підприємств. Навряд чи можна стверджувати, що корупції в Польщі не існує. Вона є, але не в приватизаційному процесі. Коли в 1995-1996рр. поляки розпочали приватизацію, то, крім номенклатури, з'явилися інші люди, які мали гроші. **Поляки не допустили, щоб власниками стали виключно директори заводів та мафія. Їм вдалося створити таку ситуацію, коли приватизація стала корисною для всього суспільства. Їм вдалося перебудувати економіку, підвищити її ефективність, чого не трапилось ні в Росії, ні в Україні.** Щоправда, польська культура не ідентична українській або російській, але й не дуже від них відрізняється. Різниця полягає в тому, що Польща була під владою комуністів лише 45 років. Однак, якщо згадати докомуністичний період, то навряд чи хто-небудь стверджуватиме, що Польща була могутньою і розвиненою економічною країною. Однак, вона дуже вдало просунулася в цьому напрямі останнім часом. Їй вдалося дуже добре пристосуватися до реформ.

З урахуванням усіх проблем, які мають місце в Росії та в Україні, постає питання щодо подальших дій. Як тепер вийти з цього болота? Треба, перш за все, побудувати інфраструктуру, розвинути приватні фермерські господарства. Це не гігантоманія. Це вимагає часу. Але від більших підприємств слід вимагати додержання правил, причому від усіх в однаковій мірі. Треба застосовувати процедуру банкрутства до тих підприємств, які не сплачують зарплати, які не платять податки. Держава повинна мати право відбирати такі виробництва і розпоряджатись ними. Це єдиний спосіб змусити олігархів грати за правилами.

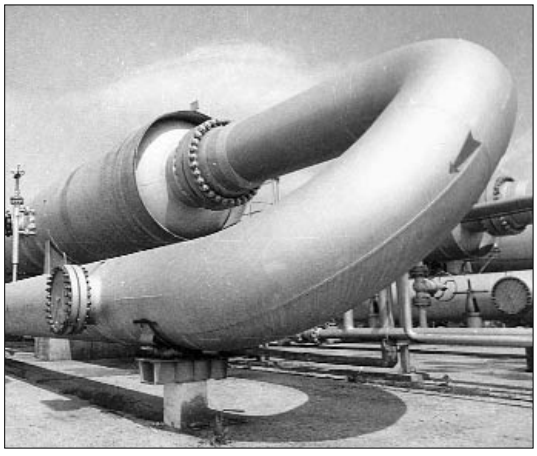
РИЗИКИ ПРИВАБЛИВОЇ НАФТИ КАСПІЮ

Джеффрі КЕМП,
директор Регіональних стратегічних програми,
Центр ім.Ніксона, США

Понад 70% світових запасів нафти і 40% природного газу зосереджено в Перській затоці та Каспійському регіоні. Перська затока нині вважається більш важливою, ніж Каспійський басейн, але останній може або міг би стати важливим у недалекому майбутньому. Запаси Каспійського басейну, якщо рахувати разом з нафтою Казахстану, Азербайджану та Туркменістану, дорівнюють запасам Північного моря. У найближчі 10 років можна очікувати, що щоденний видобуток нафти у Каспійському басейні становитиме 3-4 млн. барелів. Це багато, але це значно менше від того, що виробляють нафтові свердловини Перської затоки.

Більшість нафти, що видобувається в цьому регіоні, в найближчі 10-15 років спрямовуватиметься до Азії, а не до Сполучених Штатів, і певна частина сировини надходитиме в Європу. Якщо трубопроводи через Грузію та Туреччину будуть прокладені, то в Європу може бути спрямовано більше нафти, ніж передбачається на даний момент. Однак, країни Азії, а саме Китай, Японія та Корея, значною мірою зацікавлені в цьому регіоні, так само, як і США та Європа. Таким чином, аналізуючи геополітичні аспекти Каспію, треба враховувати і наявність інтересів з боку країн Азії.

Внаслідок того, що Каспійський регіон був практично закритим для іноземних інвестицій за часів Радянського Союзу, там діє досить обмежена інфраструктура буріння і видобутку нафти як на наземних станціях, так і на платформах. До того ж, клімат в районі видобутку нафти, зокрема, на півночі, дуже складний. Через це розгортання будівництва виглядає досить проблематичним. Таким чином, **швидкість розробки родовищ є ще досить низькою**.



Особливістю трьох країн зі значними енергетичними ресурсами (Туркменістану, Азербайджану і Казахстану) є та обставина, що вони не мають виходу до моря. Тобто, для транспортування нафти, їм необхідно використовувати чиюсь територію. Це є унікальним явищем в енергетичному бізнесі, оскільки, як показує історичний досвід, всі виробники енергії мали безпосередній доступ до світових ринків. Окрім того, всі ці три країни мають слабкі внутрішні режими. Важ-

ливість цього аспекту посилюється й через те, що існує політична конкуренція за вплив на «нафтові» країни та власне на нафтопроводи. Росія, Туреччина, Китай, Сполучені Штати Америки та Іран є найбільшими суперниками в боротьбі за зовнішній вплив на ці країни. Їх конкуренція відбувається в тому регіоні, де мали місце раніше і нині тривають конфлікти, як, наприклад, між Вірменією і Азербайджаном через Нагірний Карабах. Неможливо не згадати й курдську проблему в Туреччині, проблему Чечні. Залишається нестабільним становище в Грузії внаслідок присутності на її території російських військових частин. Щодо сходу і півдня регіону, то війна в Афганістані все ще триває. Не вирішено також проблему складних відносин

Ірану зі США. **Всі ці регіональні конфлікти, безумовно, негативно впливають на співробітництво і загострюють конкуренцію за маршрути транспортування нафти і газу.**

Існує багато проектів транспортування нафти. Нафта й газ із Казахстану можуть транспортуватись на північ безпосередньо через російську мережу трубопроводів до Чорного моря. Є також маршрут через Грузію, який практично має два варіанти. Це, зокрема, прямий маршрут через Супсу і потім до Чорного моря. Інший варіант — через Грузію, або ж через Вірменію — за умови закінчення там війни — до турецького порту Джейхан і далі до Середземного моря.

Однією з причин негативного ставлення іранців до США є бажання іранців збудувати трубопровід, який з'єднав би Туркменістан з Туреччиною таким чином, щоб газ спрямовувався цим маршрутом і вже потім через іранські родовища транспортувався до Туреччини, а також на Схід — в Індію і Пакистан. Таким чином, іранці контролювали б цю частину стратегічного ресурсу. Однак США перешкоджають реалізації цього проекту.

Вже надійшли десятки пропозицій щодо будівництва нових трубопроводів, проте переважна їх частина — досить дорогі проекти, які не будуть реалізовані через відсутність належного капіталу. Доцільно було б зосередити увагу на двох пропозиціях, яким приділялося найбільше уваги. Вже діє малопотужний трубопровід Баку-Супса. США пропонують з'єднати казахську і туркменську нафту з нафтою бакинською, що, на їх думку, дасть можливість будівництва потужного трубопроводу, який би проходив через Грузію, а потім ішов на Джейхан. Ці плани Президент Б.Клінтон публічно висловив під час візиту до Туреччини. Надзвичайний характер цієї пропозиції полягає в тому, що вона дуже непопулярна в Росії і в Ірані. Вона є несприятливою для Росії через її наміри транспортувати енергоносії з Тенгізу (Казахстан) через Новоросійськ.

Чому ж Туреччина так наполягає на тому, щоб нафта транспортувалася через Джейхан? Тому, що є Босфор. Турки вважають, що Босфор є настільки вузьким і настільки перенаселеним, що існує висока ймовірність техногенної катастрофи в тому випадку, якщо рух танкерів зростатиме значними темпами. Якщо нафту і газ будуть вивозити з Каспійського басейну в таких обсягах, як передбачено попередніми розрахунками, то екологічний аргумент проти використання Босфору стане досить вагомим. З іншого боку, якщо скоротити рух танкерів через Босфор, то нафтопроводи не будуть прибутковими. Водночас, його можна замінити використанням таких портів, як Одеса, Констанца, Бургас або інші альтернативні Босфору пункти.

Жодна з цих ліній трубопроводів не матиме сенсу, доки не буде відповідного споживчого ринку. Ринки нафти і газу, скоріш за все, також зростатимуть, проте, за умов, скажімо, серйозної економічної кризи в Туреччині, або ж якщо рівень зростання виробництва в Індії та Пакистані знижуватиметься, треба буде шукати нові ринки. Проте, просування газу на міжнародні ринки є більш складним і дорогим процесом, ніж аналогічне просування нафти. У зв'язку з цим, не виключено, що більшість газових проектів буде припинено. До того ж, існують і інші конкуренти, які ще не розглядалися. Наприклад, великі запаси газу має Єгипет. При цьому є конкретні пропозиції цієї країни щодо будівництва трубопроводу через Ізраїль, Ліван і Сирію в Туреччину. Зрозуміло, що реалізація такого проекту можлива лише за умов встановлення миру між Сирією, Ліваном і Ізраїлем. Багато країн змагаються за турецький ринок, але залишається питання, яким буде цей ринок.

Іншими невирішеними питаннями залишаються відносини між Росією, США та Іраном. Російські трубопроводи будуть життєздатними лише в тому випадку, якщо буде ринок збуту. Якщо нафта транспортуватиметься, обминаючи Новоросійськ, то треба знаходити ринки або в Україні, або десь в Європі, чи ж знайти альтернативні шляхи транспортування без використання Босфорської протоки. В разі погіршення російсько-американських відносин, Росія може ускладнити будівництво трубопроводів через Грузію, які фінансуються американською стороною. А це вже реальна загроза. **У зв'язку з цим Грузія набуває величезного значення. Вона стає ключовим елементом американських планів із транспортування газу і нафти через Каспій і Азербайджан в Туреччину.** Отже, якщо плани щодо транспортування енергоносіїв не спрацюють, це може зашкодити не тільки США, але й іншим країнам, які залежать від цього потенційно багатого джерела.

З іншого боку, чимало змін може принести покращання відносин США з Іраном. Можливо, новий Президент Ірану М.Хаттамі буде здатний змінити антиамериканську політику Ірану. Тоді всі маршрути, спрямовані на південь через територію Ірану, можуть стати цілком реальними. І це буде досить негативним чинником для Росії.

Щодо пропозиції стосовно Одеського терміналу, то є певні передумови, які впливають на її реалізацію. **По-перше**, було б добре, якби в Каспійському регіоні було виявлено значно більше нафти, ніж дотепер. **По-друге**, було б добре, якби ця нафта видобувалась за сприяння іноземних інвестицій, в першу чергу — в Казахстані. І **по-третє**, було б добре, якби будівництво нафтопроводу Баку-Джейхан було перенесено на більш пізній термін, чи взагалі припинено через його високу вартість.

Для України насамперед було б бажано відшукати шляхи фінансування, оскільки вона не змогла б сама забезпечити фінансування цього проекту. І малоймовірно, що будь-які міжнародні фінансові організації зможуть фінансувати цей проект. Такі інституції, як Світовий банк, лише дають гроші в борг. Вони не фінансують трубопроводи. Тому необхідно залучити на свій бік великі нафтові компанії, які могли б фінансувати цей проект. Західні нафтові компанії, які мають великі капітали, за певних умов могли б вкласти кошти в цей проект. Водночас, нині в них є багато інших варіантів. Тому їм треба окреслити потенційні прибутки. Альтернативним варіантом, швидше за все, є Росія. Очевидно, багато чого залежить від відносин України з Росією. Якщо Україна транспортуватиме нафту в Західну Європу, вона повинна буде співробітничати з Росією. Тобто, є два основних джерела фінансування — це російські і західні компанії.

Основні нафтові компанії, які входять до азербайджанського консорціуму, віддають перевагу будівництву великого нафтопроводу з Баку до Супси, щоб перевезти додаткову кількість нафти. Але цього не хочуть ані Сполучені Штати, ані Туреччина. Туреччина дала ясно зрозуміти, що в разі будівництва такого трубопроводу вся нафта не могла б транспортуватися через Босфор. Отже, оскільки транспортування нафти іншими маршрутами набагато дорожче, то можна констатувати наявність серйозної проблеми.

І Азербайджан, і Казахстан, і Туркменістан мають ресурси, проте не можуть самостійно їх освоїти, а тому будуть змушені покладатись на допомогу ззовні. Це значно ускладнює геополітичну ситуацію, яка може стати дуже загрозливою в найближчі роки, особливо, якщо стосунки між США та Росією будуть і надалі погіршуватися.

ЄВРОПЕЙСЬКА БЕЗПЕКА І НАТО

Річард ФЕЛКЕНРАТ,
доцент Школи державного управління
ім.Дж.Кеннеді, Гарвардський університет, США

Коли ми говоримо про європейську безпеку і НАТО сьогодні, то перш за все ми маємо говорити про значні зміни, які тут відбуваються. Варто наголосити, що значна кількість поточних змін не має чіткої стратегічної спрямованості.

Протягом 1991-1996рр. Альянс пережив досить складний період, коли непросто було об'єктивно оцінити ситуацію в світі та визначити, як на неї реагувати. Було незрозуміло, які стратегічні пріоритети реалізовувати та як трансформувати саму організацію. З цілями НАТО склалася дуже незрозуміла ситуація. Було багато дискусій.

Значна кількість людей як в Америці, так і в Європі, критикували розширення НАТО. Багато хто вбачав у цьому створення нових кордонів, нових розмежувальних ліній. Крім того, це виглядало як виклик Росії. Просування кордонів організації на Схід виглядало також як небезпека для країн, що опинились між майбутніми членами НАТО та Росією. При цьому мета була незрозумілою, а ціна такої діяльності могла бути занадто високою. Але новий курс було вибрано остаточно, і НАТО ухвалив рішення про своє розширення. В липні 1997р. під час Мадридського самміту було офіційно оголошено рішення прийняти трьох нових членів та зроблено заяву про політику відкритих дверей блоку.

Ключова подія в житті НАТО сталася тоді, коли було укладено Дейтонську угоду. Практично, перед тим, як її було підписано, майбутнє НАТО все ще було під знаком питання. Чи не найважливішим чинником була позиція США, які все ж таки зробили свій вибір на користь участі у вирішенні проблем європейської безпеки. Мабуть, якби європейські союзники не досягли успіху в Боснії, і якби США ретельно не відстежували цей процес, то це був би кінець для НАТО. Літаки НАТО бомбардували боснійських сербів у серпні 1995р. згідно з резолюцією Ради Безпеки ООН, а вже через три місяці було досягнуто угоди про припинення війни. Практично, це був поворотний пункт від періоду невизначеності до періоду поступового розвитку Альянсу.

Заслуговує на увагу і той факт, що перед Мадридом НАТО підписав Основоположний акт про особливі відносини з Росією, який мав на меті зменшити протидію розширенню з боку Росії. Окрім того, в цей же час **Альянс уклав з Україною Хартію про особливе партнерство, підкресливши особливу роль України та її геополітичне значення.** Важливим чинником розвитку НАТО стало продовження «політики відкритих дверей» після прийняття на Вашингтонському самміті в квітні 1999р. трьох нових членів.

Нині вже можна стверджувати, що НАТО і надалі буде домінуючою організацією з питань безпеки. Вже не існує ніякої дискусії з приводу того, чи буде це ОБСЄ або будь-яка інша організація. Водночас, *не існує загальної концепції того, чим саме повинен займатися Північноатлантичний альянс. Інколи все виглядає так, що стратегія країн-членів полягає в тому, щоб просто займатися різними питаннями і намагатися досягти прогресу в різних сферах, не маючи при цьому загального плану дій; не маючи часу для розгляду та серйозного осмислення проблем, які вони вирішують.*

Є всі підстави стверджувати, що процес прийняття нових членів до НАТО буде досить повільним у майбутньому. Зовсім інше питання — це партнерство НАТО зі східноєвропейськими державами. В 1994р. для цього було зроблено дуже важливий крок — створення програми «Партнерство заради миру» (ПЗМ). Ця програма значною мірою торкалася й суперечок стосовно розширення НАТО. Спочатку вона полягала в тому, щоб відвернути

увагу від розширення НАТО; певною мірою, навіть загальмувати цей процес. Зокрема, передбачалося, що партнерство не буде черговим кроком до розширення НАТО, а можливо просто стане альтернативою розширенню.

Альянс дійсно пропонував Росії бути однією з великих європейських держав і брати конструктивну участь у розв'язанні багатьох європейських проблем. Але Росія з багатьох причин не використала цю можливість. Скоріш за все, причиною була і залишається дуже нестабільна внутрішня ситуація в РФ. Окрім того, Росії важко погодитися з роллю звичайної держави в Європі — держави, що не має особливих прав і привілеїв у розв'язанні проблем своїх сусідів. НАТО і Росія мали можливість встановити конструктивні відносини, але вони її втратили.

Що ж до України, то можна констатувати інтенсивне партнерство України з НАТО, наприклад, в рамках ПЗМ. Однак, це не дає Україні можливості мати будь-який вплив на прийняття рішень в НАТО. І про це свідчить приклад Косово.

Привертають увагу миротворчі зусилля в колишній Югославії. НАТО практично зробив себе своєрідним вартовим цієї країни, а також відповідальним за забезпечення розв'язання внутрішніх проблем значної кількості держав Балканського регіону. Цікаво, що нині ще не видно закінчення цих зобов'язань, як не видно й стратегії, яка могла б призвести до ліквідації напруженості. Є лише сподівання, що Європейський Союз відіграє необхідну роль у відродженні регіону. Балканський півострів у найближчому десятиріччі привертатиме до себе увагу НАТО і відволікатиме увагу цієї організації від широкого діапазону інших проблем, що належать до сфери безпеки. Це не може не викликати занепокоєння. Внаслідок участі військ НАТО у врегулюванні кризи в цьому регіоні, керівники НАТО будуть витрачати багато часу для розв'язання балканського питання, що й спостерігалося протягом останніх п'яти років. А це передусім означає, що вони матимуть значно менше часу на країни колишнього СРСР, зокрема, на країни Балтії, Кавказу, а також на країни Північної Африки і Перської затоки.

Непокоїть також і той очевидний факт, що воєнна операція союзницьких сил в Югославії в 1999р. у зв'язку з ситуацією в Косово **є порушенням міжнародного права**. Рада Безпеки ООН не затвердила ці дії. В разі голосування, Росія або Китай наклали б вето на це рішення. Тим більше, що це не була самооборона з боку НАТО — це були наступальні дії. Таким чином, якщо відверто розглядати ці події з точки зору Статуту ООН, то вони були незаконні. Але, все ж таки НАТО виконав зазначені дії. Всі 19 країн-членів підтримали їх одноголосно і аргументували своє рішення важливістю відвертання гуманітарної катастрофи. Тому, кажуть у Брюсселі, НАТО не міг чекати затвердження свого плану Радою Безпеки ООН. Однак, цей прецедент був дуже важливий, оскільки він означає, що НАТО бере на себе право самостійно вирішувати питання застосування сили.

Важливим чинником є ідея європейської оборонної ідентичності в контексті того, що трапилось в Косово. Косовська кампанія продемонструвала значний розрив у можливостях членів НАТО. В Косово 80% усіх ударів високоточними боєприпасами, 85% вильотів вночі та у важких погодних умовах, 95% ударів крилатими ракетами були здійснені американцями. Косовська операція засвідчила те, що військові експерти в галузі оборони знали давно: європейські держави дуже відстають від американців у питаннях розгортання воєнної сили. Воєнна структура в Європі не змінювалась останнім часом: європейці не просунулися вперед у питаннях військових технологій, використання новітніх комп'ютерних і розвідувальних систем. Тому воєнна кампанія НАТО в 1999р. стала дуже неприємним відкриттям для європейських лідерів. Ідея про те, що Європа сама зможе забезпечити свою безпеку, існує давно (40-50 років). Цю ідею завжди відстоювала Франція, яка постійно намагалася обмежити вплив США в Європі. Історично ідея європейської безпеки і оборонної ідентичності мала дуже серйозне антиамериканське і антинатовське забарвлення; мабуть, тому вона ніколи не розвивалася досить активно. Бо за межами Франції антиамериканізм набагато слабший, до того ж, НАТО функціонує добре.

В США знають, що європейці розробляють нові меморандуми, які торкаються сфери безпеки. Однак, головним є питання щодо вкладання значних коштів у модернізацію озброєнь. І доки вони не будуть готові вкласти гроші, розрив між США і європейськими країнами у військових питаннях не лише не скорочуватиметься, а й зростатиме. Європейці не будуть готові вкладати кошти в нові можливості. Вони переймаються виключно європейською інтеграцією та проблемами ЄС, а не проблемами стратегії.

НОВІ ВИКЛИКИ ОБОРОННІЙ ДИПЛОМАТІЇ

Оксана АНТОНЕНКО,
науковий співробітник, директор програм (Росія та СНД)
Міжнародного інституту стратегічних досліджень,
Лондон, Велика Британія[1]

Міжнародний інститут стратегічних досліджень (МІСД), що знаходиться в Лондоні, є провідною незалежною міжнародною установою, яка нараховує 2500 співробітників у 150 країнах світу. Серед найбільш відомих публікацій МІСД є такі, як Військовий баланс (The Military Balance), Стратегічний огляд (Strategic Survey), Стратегічні коментарі (Strategic Comments), монографії серії «Адельфі» (Adelphi paper) та Виживання (Survival). МІСД проводить дослідницьку роботу та семінари у всьому світі, включаючи семінар по Програмі воєнної реформи для Росії та країн СНД. Протягом останніх трьох років МІСД налагодив співпрацю з Програмою Гарвардського університету «Національна безпека України» та провів три семінари для українських учасників з різних питань європейської безпеки та воєнних реформ у країнах Західної Європи.

Після закінчення Холодної війни зусилля національної оборонної політики країн-членів НАТО перемістились від стримування та територіальної оборони до спільної безпеки. Це зміщення акцентів привело до підвищення ролі європейських збройних сил та військових установ у підтримці стратегій їх урядів щодо міжнародної політики та політики безпеки. Одним із показників цих змін є поширення прямих контактів між військовими установами країн-членів НАТО та країн Центральної і Східної Європи (ЦСЄ). Військовий персонал НАТО залучається зараз до багатьох програм, спрямованих на проведення воєнних реформ у країнах ЦСЄ, та бере участь у спільних навчаннях і обміні з підготовки кадрів. Починаючи з 1994р., Україна, порівняно з іншими країнами СНД, є одним з найбільших отримувачів військової допомоги від країн-членів НАТО.

Заходи оборонної дипломатії почали займати помітне місце в документах з політики національної безпеки практично всіх країн-членів НАТО. У 1998р. Велика Британія затвердила Стратегічний оборонний огляд (СОО), в якому оборонна дипломатія визначається як одне з восьми ключових завдань Збройних Сил Великої Британії. СОО дає таке визначення оборонної дипломатії: «забезпечувати сили для виконання різних заходів,

[1] Повний текст статті опубліковано у виданні Міжнародного інституту стратегічних досліджень *Strategic Survey* 1999/2000.

яких вживає міністерство оборони з метою подолання ворожості, створення і підтримки довіри, допомоги у розвитку демократично-контрольованих збройних сил, таким чином роблячи значний внесок у запобігання конфліктів та їх вирішення».

Більш чітко концепція оборонної дипломатії відображена в комюніке НАТО після призначення лорда Дж.Робертсона на посаду генерального секретаря НАТО. На своїй попередній посаді міністра оборони Великої Британії лорд Дж.Робертсон був великим прихильником більшого акценту на оборонній дипломатії в СОО. В одній із своїх промов він охарактеризував її як сприяння «взаємосумісності поглядів».

Однак, незважаючи на посилення риторики щодо важливості оборонної дипломатії, ця політика перебуває зараз у серйозній кризі самовизначення. З одного боку, емоційне та політичне зобов'язання країн-членів НАТО та їх громадськості прийняти колишніх противників з ЦСЄ до об'єднаної Європи більшою мірою пояснюється нездійсненими сподіваннями щодо темпів воєнних і економічних реформ у країнах ЦСЄ та СНД. В той же час, європейські члени НАТО постають перед все більшим тиском фінансових витрат на модернізацію своїх власних військових програм. З іншого боку, зростаюча зневіра в обіцянку НАТО стосовно подальшого розширення змушує країни ЦСЄ, які не були включені до першої хвилі, демонструвати обережність у впровадженні непопулярних та дорогих воєнних реформ. Більш того, країни ЦСЄ віддають перевагу економічній інтеграції в європейські структури, такі як ЄС, перед членством в НАТО, як це було в середині 1990-х років. І останнє, політична і військова еліта у ЦСЄ та СНД виявляє все більше невдоволення тиском із-за кордону щодо прискорення воєнних реформ при обмежених ресурсах та недостатній кількості кадрів для їх проведення.

Ці тенденції показують, що поки не буде суттєвих змін в стратегії оборонної дипломатії, благородна ідея 1990-х може ввійти в історію як благородний, але неефективний інструмент дипломатії.

ВАРТІСТЬ ОБОРОННОЇ ДИПЛОМАТІЇ

Найбільш поширений міф полягає в тому, що оборонна дипломатія є найдешевшим шляхом зміцнення європейської безпеки. Дійсно, прихильники оборонної дипломатії стверджують, що з її допомогою можна досягти основних цілей при незначних витратах. Звичайно, вона має свою ціну. Хоча ресурси, які були виділені на військову допомогу по всьому світі ключовими членами НАТО, значно зменшились з часів закінчення «холодної війни», члени НАТО продовжують виділяти значні кошти на підтримку заходів оборонної дипломатії — як на програму НАТО «Партнерство заради миру» (ПЗМ), так і на двосторонні програми. Опоненти витрат на оборонну дипломатію підкреслюють непряму, або додаткову вартість цих заходів. Вони аргументують це тим, що участь у спільних програмах та програмах допомоги ЦСЄ призводить до нових витрат фінансових та людських ресурсів, які європейці навряд чи можуть дозволити в той час, коли вони займаються розвитком «Європейської ідентичності у сфері безпеки і оборони» та участю у багатонаціональних миротворчих операціях на Балканах (*табл. «Витрати НАТО на заходи ПЗМ»*).

Країни ЦСЄ також витрачають великі кошти на те, що країни НАТО відносять до оборонної дипломатії: перехід на професійну армію, реформування системи управління обороною та цивільних наглядових структур, участь у спільних навчаннях та обмін в галузі освіти, виділення сил для спільних миротворчих операцій (таких як SFOR, KFOR на Балканах). Починаючи з 1999р., витрати на оборонну дипломатію для країн ЦСЄ почали зростати. Із затримкою наступної фази розширення НАТО акценти їх зовнішньої політики почали зміщуватися в напрямі задовільнення критеріїв членства в ЄС. Це вимагає збільшення видатків на економічні реформи, а не на оборону.

Навіть у нещодавно прийнятих до НАТО Польщі, Чехії та Угорщині важко знайти суспільну підтримку на збільшення витрат на оборону в процесі боротьби за місце у першій хвилі розширення ЄС. Більш того, багато країн ЦСЄ та СНД вже завершили перший етап вій-

Витрати НАТО на заходи ПЗМ[2], тис. BFR

	Бюджет Військового Комітету	Витрати на ПЗМ	Бюджет Цивільного Комітету	Витрати на ПЗМ	Всього на ПЗМ
1996	1 100 207	12 103	520 849	5 729	17 832
1997	2 093 626	23 032	540 010	5 940	28 992
1998	2 299 751	27 597	703 528	8 442	36 039
1999	2 140 266	27 823	1 059 059	13 768	41 591
2000	2 602 476	33 832	1 293 063	15 510	49 347

[2] За даними НАТО.

Оборонна допомога Великої Британії країнам ЦСЄ[3]					
	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999
Обсяг витрат (млн. фунтів)	0,300	0,300	0,300	3,954	3,690
Розподіл оборонної допомоги по країнам					
Країна	Кількість особового складу, підготовленого у Великій Британії			Виділено Міністерством оборони	
Албанія	6			52 000	
Країни Балтії	—			106 000	
Білорусь	3			25 000	
Боснія і Герцеговина	—			10 000	
Болгарія	10			158 000	
Хорватія	—			18 000	
Чехія	46			336 000	
Естонія	7			66 000	
Грузія	6			113 000	
Угорщина	36			194 000	
Латвія	10			134 000	
Литва	13			129 000	
Македонія	6			49 000	
Молдова	3			30 000	
Польща	40			132 000	
Румунія	54			318 000	
Росія	10			1 107 000	
Словаччина	18			187 000	
Словенія	9			141 000	
Україна	**47**			**389 000**	
Узбекистан	—			3 000	
Усього	**324**			**3 698 000**	

ського будівництва, коли програми оборонної дипломатії з країнами НАТО грали важливу роль (*табл. «Оборонна допомога Великої Британії країнам ЦСЄ»*). Більшість країн - партнерів заснували міністерства оборони, реорганізували силові структури, провели кадрові зміни, змінили оборонні доктрини та прийняли необхідну нормативно-правову базу для закріплення основних принципів цивільно-військових стосунків. Під час наступного етапу оборонних реформ основна увага, вірогідно, буде сконцентрована на іншому блоці проблем, пов'язаних з підвищенням бойової готовності, модернізацією техніки та збільшенням професійного компоненту в збройних силах. На відміну від першого етапу, ця фаза буде вимагати значно більших ресурсів як від самих країн ЦСЄ та СНД, так і від їх партнерів у НАТО, які зараз шукають шляхи пристосування стратегії оборонної дипломатії 1990-х до реалій та вимог наступного десятиліття. Для розвитку нової стратегії необхідно критично проаналізувати досягнення та недоліки першого етапу.

ЧИ ЕФЕКТИВНА ОБОРОННА ДИПЛОМАТІЯ?

Вартість оборонної дипломатії потрібно визначати в контексті здобутків та загальної ефективності різних програм. Ці програми можна розділити на чотири категорії:

- **налагодження прямих контактів між військовими** (намагання встановити взаєморозуміння та довіру через людський фактор);
- **сприяння демократичним змінам** (цивільно-військові стосунки, цивільний контроль, зміцнення управління оборонною та наглядовими структурами);
- **розширення взаємосумісності військ** (навчання, доктрини, обладнання);
- **сприяння виконанню завдань особливої важливості** (нерозповсюдження та контроль над озброєннями).

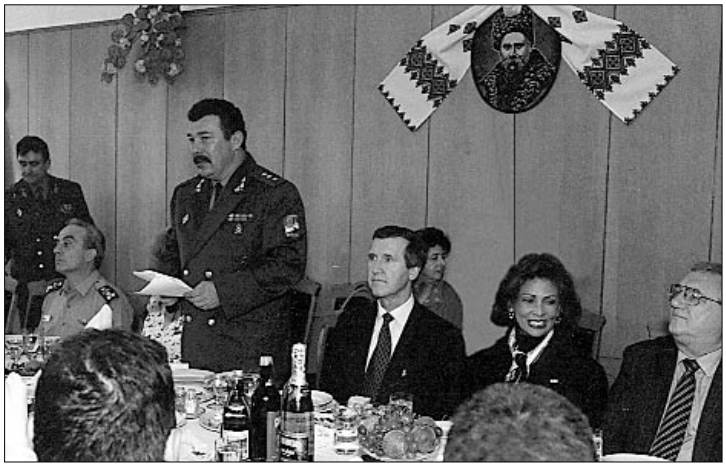
Налагодження прямих контактів між військовими використовується найбільш широко і споживає велику частку виділених на оборонну дипломатію коштів. Контакти між військовими мали надзвичайно позитивний вплив на розширення відносин між НАТО та країнами ЦСЄ впродовж 1990-х років. Однак, в багатьох країнах, де розбудова національних збройних сил та реформи проходили повільно (ця категорія включає практично всі країни СНД, в т.ч. Україну), виникають певні

[3] Звітна доповідь МО Великої Британії, 1998/1999. Субсидування з боку МО Великої Британії включає мовну підготовку, будівництво житла для військових (Росія, Україна), поставки обладнання, семінари тощо.

сумніви щодо ефективності таких контактів. У цих країнах офіцери, які здобули освіту в західних військових навчальних закладах, після повернення додому зустрічають труднощі у використанні отриманих знань. Вони часто виявляють, що доктринальні, оперативні вимоги в їх країні суттєво відрізняються від тих, які прийняті в НАТО. Більш того, вони мають діяти в зовсім інших економічних умовах. Часто ці офіцери гальмуються при просуванні по службі, тому що вони становлять певну загрозу для своїх старших начальників, які не поділяють західних поглядів на стратегію реформування власних збройних сил. В інших випадках ці офіцери призначаються у військову розвідку. Часто офіцери, які повертаються після навчання із знанням іноземної мови та комп'ютера, звільняються із лав збройних сил, бо розуміють, що їх вміння та навички можна використати з більш привабливою винагородою у цивільному секторі, що динамічно розвивається. Коротше кажучи, ресурси, витрачені на військові обміни та контакти між військовими, не можуть зменшити основних перешкод на шляху воєнної реформи, а саме: недостатню чисельність офіцерів молодшої та середньої ланок і цивільного компоненту у системі управління обороннними ресурсами та повільне просування офіцерів із західною освітою на найвищі посади в міністерстві оборони та генеральному штабі збройних сил.

Таким чином, критики зазначають, що гроші краще витратити на розвиток та оснащення національних військових та цивільних навчальних закладів, вивчення предметів, що стосуються військових питань та проблем безпеки, оборонної економіки, а також впровадження системи підготовки для офіцерів середньої ланки в своїх країнах.

Більшість країн НАТО вважають, що **сприяння демократичним змінам** є важливим завданням оборонної дипломатії. Поради країн НАТО щодо цих практичних аспектів воєнної реформи були дуже цінними для всіх країн-партнерів ЦСЄ та СНД. Після розпаду Радянського Союзу багато країн були вимушені розбудовувати національну систему управління обороною та військову командну структуру практично з чистого аркуша. Будь-яка порада ззовні в рамках програми ПЗМ або програм двостороннього співробітництва була важливим внеском у європейську безпеку, дозволяючи країнам ЦСЄ та СНД контролювати свої збройні сили. Вона також сприяла розвитку конституційних та правових норм, що регулюють оборонну політику та цивільно-військові відносини, сумісні з відповідними нормами країн НАТО.



Однак, після закладення підвалин військового будівництва стало важче оцінювати ефективність демократичних програм допомоги. **Набагато легше розробити та прийняти закони стосовно цивільно-військових відносин, ніж зробити ці відносини нормою життя суспільства.** В деяких країнах розвиток демократичних елементів в умовах слабкої держави навіть загальмував впровадження воєнної реформи. Стало значно важче досягти політичної злагоди по стратегічних питаннях та концепціях таких реформ. Більше того, військові еліти демонструють нездатність ефективно захищати свої інтереси в переговорах з розрізненими політичними партіями в національних парламентах та з органами виконавчої влади.

Водночас, **військові еліти практично в усіх країнах СНД продовжують відхиляти ідею ширшого залучення цивільних, які можуть більш ефективно забезпечувати зв'язок між цивільними гілками влади на вищому і середньому рівнях у національних міністерствах оборони.** І, врешті решт, представники цивільної влади, такі як члени парламенту, часто зацікавлені у використанні військових для швидкого здобуття політичного капіталу на соціально чутливих питаннях — погіршення умов життя як загалом в збройних силах, так і окремих офіцерів та їх сімей. В той же час, **законодавці часто не хочуть і не можуть організувати систематичну роботу по підготовці та досягненню політичного консенсусу щодо основних документів, які регламентують процеси військового будівництва — наприклад, концепції національної безпеки.** В результаті, іноземні радники, які працюють в оборонних установах країн ЦСЄ та СНД, не можуть досягти прогресу у впровадженні своїх порад тому, що основні політичні рамки політики безпеки та військових питань відсутні.

Розширення взаємосумісності збройних сил, доктрин та обладнання країн НАТО з партнерами у ЦСЄ та СНД є більш чітко визначеною, стратегічно важливою ціллю оборонної дипломатії, яку, до того ж, легше оцінити. Заходи в цій галузі охоплюють спільні навчання, створення постійних багатонаціональних підрозділів, допомогу в при-

дбанні нової або модернізації старої техніки для країн-партнерів. Однак, статистика показує зменшення кількості навчань ПЗМ, починаючи з 1998р. Багато навчань спричиняли регіональну напругу — наприклад, протидія Росії при проведенні навчань «Sea Breeze» в Криму, або регіональні непорозуміння під час навчань Центрально-азіатського спільного миротворчого батальйону в Казахстані. Більше того, спільні навчання частіше мають політичне значення, ніж роблять внесок у досягнення взаємосумісності. Взаємосумісність найкраще проявляється при проведенні спільних операцій, таких як SFOR, KFOR, але участь в них країн ЦСЄ та СНД часто обмежується недостатніми фінансовими ресурсами, що виділяються на участь підрозділів у цих операціях.

Постійні багатонаціональні підрозділи, започатковані за франко-німецькою ініціативою в рамках НАТО, стали реальністю в усіх частинах Європи, часто за допомогою, але без участі країн НАТО. Україна, яка є одним з активних учасників цієї ініціативи, створила українсько-польський батальйон та спільний підрозділ в рамках ГУУАМ. Інші приклади — це «Балтбат», Центрально-азіатський спільний миротворчий батальйон, німецько-польсько-датський багатонаціональний корпус «Північний Схід» та інші аналогічні підрозділи.

Допомога в придбанні обладнання та його модернізації надзвичайно важлива практично для всіх країн ЦСЄ та СНД, які мають фінансові обмеження для реалізації національних програм щодо придбання озброєння. Така допомога може забезпечити підвищення бойової готовності збройних сил країн-партнерів та більший рівень взаємосумісності з силами НАТО. Однак, реалізація цих програм має певні труднощі в країнах НАТО. Будь-які ініціативи щодо надання обладнання мають високу вартість. Водночас, продаж обладнання на вигідних економічних умовах (таких як довгострокове фінансування) є предметом конкурентного змагання між самими країнами НАТО, кожна країна шукає замовлень для власної оборонної промисловості. Це ж стосується й ініціатив по приватизації підприємств ВПК в країнах ЦСЄ. Більше того, будь-які програми спільного виробництва обладнання для країн ЦСЄ і НАТО — такі як проект Ан-70 — зустрічають активну протидію з боку оборонних промисловостей країн НАТО, які самі шукають шляхи реалізації власних проектів. Нарешті, військово-технічні програми часто були зіпсовані корупцією і скандалами. З усіх цих причин, західноєвропейські та американські програми допомоги в галузі озброєнь реалізовувались через надання зразків обладнання, що були в користуванні, країнам ЦСЄ та деяким країнам СНД. Однак, така допомога не сприяє розвитку взаємосумісності, тому що таке обладнання часто застаріле і не використовується країнами НАТО.

Сприяння виконанню завдань особливої важливості — таких, як нерозповсюдження та контроль над озброєннями, є надзвичайно важливим завданням оборонної дипломатії. США лідирують у наданні такої допомоги в цих питаннях Росії, Україні, Білорусі та Казахстану через програму «зменшення загрози» (*табл. «Досягнення програми «зменшення загрози» — Росія, Україна, Білорусь, Казахстан»*).

Досягнення програми «зменшення загрози» — Росія, Україна, Білорусь, Казахстан[4]

	1999	2003	2006
Знешкоджено боєголовок	4 854	7 404	8 515
Знищено МБР	372	769	977
Знищено шахт МБР	351	436	598
Знищено мобільних комплексів МБР	—	175	258
Знищено бомбардувальників	52	95	96
Знищено ПУ БР морського базування	160	564	652
Знищено БР морського базування	30	565	645
Знищено атомних підводних човнів	13	15	32
Закрито випробувальних шахт	191	194	194

[4] Доповідь щодо ініціативи по зменшенню загрози, підготовлена офісом координатора допомоги США для СНД.

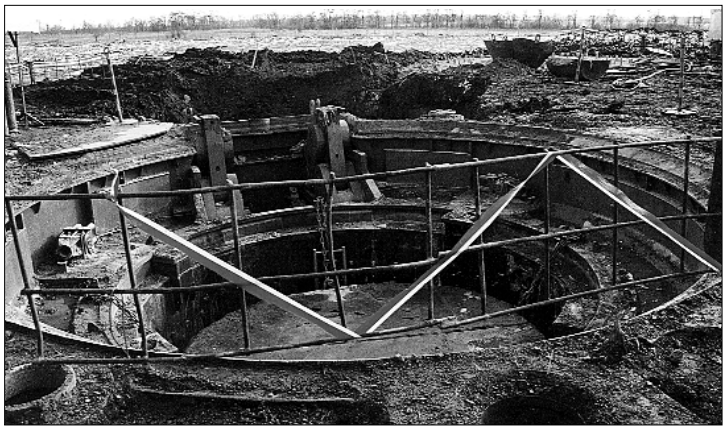
Внесок європейських країн у такі програми значно менший. Європейські країни не такі активні в наданні допомоги за програмою зменшення загрози для України та інших східноєвропейських держав, як для Росії.

ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Останні тенденції в еволюції стратегії оборонної дипломатії мають важливе значення для України. Як активний учасник програми ПЗМ і одна з сторін Хартії про особливе партнерство з НАТО, Україна вже має користь від різних програм оборонної дипломатії. Однак, досвід участі в таких програмах за останні шість років дозволяє їй робити власні висновки щодо ефективності цих програм та пропонувати деякі рекомендації щодо їх покращання з метою виконання завдань нового етапу реформування Збройних Сил.

З одного боку, **Україна виконала перший етап військового будівництва лише частково і тому продовжує бути зацікавленою в отриманні допомоги від країн НАТО в реформуванні системи оборонного управління, втілюючи в життя новий підхід до економічного планування та прогнозування в інтересах основних оборонних програм, вдосконалення технічної бази та освітніх програм у військових навчальних закладах, продовженні мовної підготовки та освітнього обміну з країнами НАТО, призначення цивільних на посади, що дозволяють приймати рішення в Міністерстві оборони та сприяти цивільно-військовому діалогу з питань стратегічної концепції та імплементації національної політики воєнної реформи.**

З іншого боку, Україна також знаходиться під певним тиском щодо необхідності рухатися далі, за межі суто військових контактів — у напрямі сприяння втіленню програм демократичних реформ з акцентом на досягнення взаємосумісності сил та засобів.



Однак, дуже важливо зрозуміти, що такі ініціативи висувають більші вимоги як до НАТО, так і до самої України. Такі програми повинні базуватись на трьох елементах.

Перш за все, вдосконалення людського потенціалу для проведення національної воєнної реформи. Важливо розширювати не лише освітній обмін, а й спрямовувати зусилля на покращання освітніх програм для фахівців усіх рівнів (як для військових, так і для цивільних) по повному спектру військових питань та проблем безпеки. НАТО має виділити більше ресурсів саме на ці програми, а Україна повинна гарантувати просування таких фахівців по службі.

Другий компонент має бути спрямований на розвиток та вдосконалення постійних багатонаціональних підрозділів за участю України. Необхідно покращити підготовку та оснащення українсько-польського батальйону. Важливо створити аналогічні проекти з іншими країнами з підтримкою їх європейськими державами. Європейці повинні надавати кошти та обладнання таким підрозділам. Україна, в свою чергу, повинна виділяти такі ресурси, як полігони та професійний, добре підготовлений і забезпечений особовий склад.

Третім компонентом програми нової оборонної дипломатії має стати військово-технічне співробітництво. Незважаючи на те, що Україна оголосила такі програми пріоритетними з самого початку співробітництва з НАТО, поки що існує лише кілька проектів, які були практично втілені в життя. Досвід України у співробітництві з ЗЄС щодо отримання зображень від супутників, а також авіаційних перевезень, має бути використаний для розвитку співробітництва зі щойно заснованим офісом Європейської політики в галузі оборони і безпеки ЄС, який очолює Х.Солана. Більше того, Україна повинна відкрити свій власний ринок для європейського обладнання, як з точки зору придбання компонентів для модернізації існуючих видів техніки, так і для їх майбутньої повної збірки.

Усі європейські країни поділяють думку щодо ключової ролі України в системі європейської безпеки. Однак, Україна не висуває ініціативи щодо конкретних поглядів на нову фазу оборонної дипломатії співробітництва з Європою, вона ризикує бути ізольованою від цих програм — в той час, як західноєвропейці і центральноєвропейські кандидати в члени ЄС намагаються змінити оборонну дипломатію, щоб зустріти нові виклики.

НОВІ ВИКЛИКИ ПОТРЕБУЮТЬ НОВИХ ПІДХОДІВ ДО РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Джон ДЕЙЧ,
професор Массачусетського технологічного інституту,
колишній директор ЦРУ та заступник міністра оборони США

Для початку розповім вам про свою кар'єру, тому що вона підкреслює мою точку зору і мої погляди. Я почав працювати ще у міністра оборони Р.Макнамари, в якого був філософський підхід до управління воєнною сферою, до стратегії та використання військових ресурсів. У його адміністрації я пропрацював до 1965р., після чого перейшов на роботу викладачем університету. В 1976р. я почав працювати в міністерстві енергетики з Дж.Шлесінджером (він також був міністром оборони і директором ЦРУ). Спочатку я для нього виконував дослідження з енергетики, а пізніше — був помічником міністра, відповідальним за програму розробки ядерних озброєнь США. Пізніше я повернувся в Массачусетський технологічний інститут. Після приходу до влади адміністрації Б.Клінтона я знову працював помічником міністра оборони Л.Еспіна з питань закупок і технологій. Потім — був заступником міністра оборони У.Перрі. Пізніше, Президент запропонував мені стати директором ЦРУ; цю посаду я обіймав протягом двох років. У той період у мене була прекрасна можливість займатися питаннями безпеки і, особливо, організацією управління в сфері безпеки.

Я вважаю, що світ змінюється не лише з огляду на те, що перед нами постають нові загрози, але й тому, що змінюються підходи до розв'язання проблем безпеки. Старі правила вже неактуальні — перед нами постають нові вимоги, що вимагають нових підходів. Старі погляди (ще з наполеонівських часів) полягали в тому, що був чітко визначений порядок розв'язання різноманітних проблем: спочатку використовувалась дипломатія; якщо це не допомагало — розв'язувалася війна. Після війни укладався мир, відновлювалася торгівля, здійснювалася повоєнна відбудова, налагоджувався культурний обмін. Тобто була чітка пряма лінія, що проходила через зазначені фази.

Сьогодні ми бачимо цілком інші виклики більшого виміру. Я знаю точку зору США, а також вважаю, що це стосується більшості країн світу. **Наша теперішня проблема полягає не в підготовці до класичного конфлікту — наші заходи спрямовані на те, щоб не допустити виникнення конфліктів.** Необхідно використовувати таланти наших дипломатів і полководців для розумного нарощування наших можливостей щодо стримування конфлікту. В новому світі основне завдання полягає в тому, щоб унеможливити збройні конфлікти, зберегти мир.

Існують три категорії транснаціональних загроз. Перша — це **розповсюдження зброї масового знищення** (ядерна, хімічна та біологічна зброя, що може поширюватися у світі). Ядерні випробовування, проведені Індією та Пакистаном, показали, що крім попередження ядерного розповсюдження, необхідно також вміти управляти його наслідками, якщо воно все-таки відбудеться.

Друга велика проблема — це реагування на **наслідки терористичної діяльності**. Нові терористичні загрози відрізняються від тих, що були раніше. Раніше окремий терорист убивав якогось міністра або царя. Зараз ми говоримо про небезпеку використання терористами зброї масового знищення. Наш зв'язок, інформаційна інфраструктура дуже вразливі, їх можна знищити з великої відстані. Я часто говорю своїм друзям у Збройних Силах, що самою точною зброєю є електрон, який може вплинути на зв'язок між військовими та їх політичним керівництвом. Здатність управляти електронами буде мати великі наслідки не лише для терористів, а й для Збройних Сил під час війни.

Третя група загроз — це **кримінальні структури, торгівля наркотиками**. Тут також відбулися великі зміни відтоді, коли ми думали про можливості нападу з боку Радянського Союзу великими танковими силами.

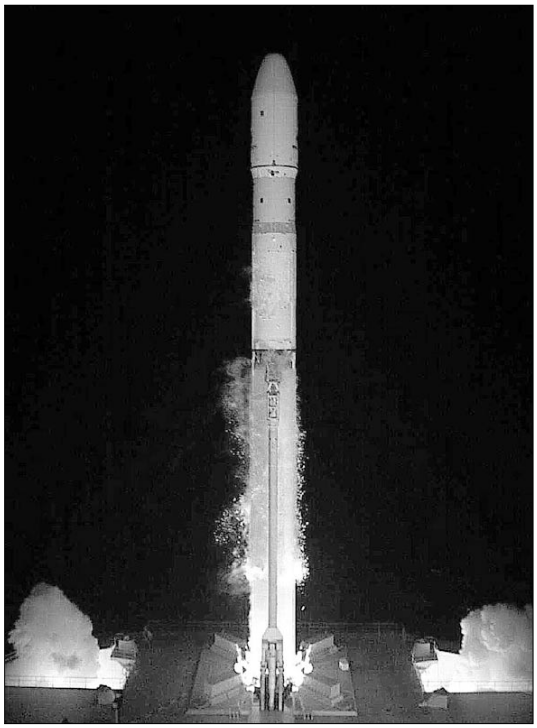
Відтак, є **потреба в новій структурі політики безпеки для протидії цим загрозам**. Старий наполеонівський порядок (міністерство закордонних справ, міністерство оборони, міністерство торгівлі) вже не діє і не відповідає реальності сьогодення. Він не дає можливості прийняти правильні рішення нашим керівникам, коли справа доходить до прийняття рішень про застосування Збройних Сил.

Другим наслідком нової обстановки стосовно загроз є той вплив, який вони здійснюють на людей. Цілком можливо, що загальна мобілізація не є кращим воєнним засобом для відповіді на нові складні загрози. Зараз потрібно інше: **дуже важливо, щоб професійні військові могли добре співпрацювати з цивільними керівниками. Таким чином, нам необхідно створити нову організацію.**

Змінились і військові технології. В бойових умовах командири мають можливість отримувати реальну інформацію від сенсорів, встановлених на супутниках і на літаках. Це дає велику перевагу тим збройним силам, які мають можливість використовувати нові технології. Перший натяк на цей потенціал був зроблений у війні в Перській затоці. Свого часу в коледжі ВМС у Ньюпорті проводилися дослідницькі ігрові навчання; їх метою було визначення часу, потрібного для стримування агресії Північної Кореї за двома сценаріями. В умовах традиційного застосування сил, наші війська воювали 28 днів, і лише потім наступила стабілізація фронту і розпочався процес відходу військ противника. Другий сценарій припускав, що кожний рівень управління мав у реальному часі доступ до інформації, отриманої з фотографій і засобів зв'язку, а також доступ до високоточної зброї для знищення мобільних і стаціонарних об'єктів. В результаті, ігрові дослідження показали, що агресію Північної Кореї можна зупинити за чотири дні.

Звичайно, умови війни значно відрізняються від ігрових, тому ситуація не буде розвиватися саме так, як це відбувалося під час ігрових операцій у Ньюпорті. Проте, за умови використання нових технологій отримання інформації, якщо потрібно в сім разів менше часу на стабілізацію фронту, то це означає, що буде менше жертв, насамперед, серед цивільного населення. Наслідки запровадження нових інформаційних технологій можуть бути різними. Це значною мірою впливає на планування застосування ЗС. Оперативна інформація дає можливість більш швидкого розв'язання воєнних конфліктів. Однак, нові технології підвищують вимоги до роботи розвідувальних служб. Їм потрібно витрачати менше часу на дипломатичну сторону розвідувальної діяльності, необхідно використовувати космічні засоби. Нові технології в США використовуються повільніше, ніж я б того хотів; це стримує нарощування наших військових можливостей. Іноді нам доводиться застосовувати силу, хоча за умов швидкого розвитку інформаційних технологій, ми б її не застосовували.

Цікаво, що нові технології не були створені спеціально для Міністерства оборони. Нові інформаційні технології використовуються всюди. Отже, **ми повинні змінити наш**



історичний підхід (у справі озброєння і закупок) щодо розробки інформаційних технологій у спеціальних оборонних лабораторіях, в ізольованій воєнній промисловості, в спеціальних арсеналах. Ми повинні бути більш гнучкими у використанні комерційної продукції та послуг, що використовують інформаційні технології.

Якщо ви проходите службу в Генеральному штабі країни (скажімо, для США — в Об'єднаному штабі), причому на будь-якій посаді, то ви повинні запитати себе: «Як ми можемо здійснити все це? Як ми можемо перейти від традиційної теперішньої позиції до врахування нових реалій?»

По-перше, **це означає перенесення акценту від засобів доставки зброї на необхідність кращого використання нових технологій** — у командуванні, управлінні, зв'язку та розвідці. Відтак, ми повинні серйозно переглянути співвідношення витрат на розробку, закупівлю і випробування порівняно з витратами на проведення воєнних операцій і забезпечення боєздатності військ. Найбільш важливим для військових і цивільних керівників вищої ланки, які займаються проблемами безпеки, **є розробка доктринальних установок щодо розмірів збройних сил і порядку їх застосування.** Звичайно, зробити це за один день неможливо, адже потрібно спланувати втілення в життя нестандартних підходів. Це означає, що всі високопоставлені військові і цивільні особи повинні пояснювати громадськості і політичному керівництву країни необхідність стабільного отримання ресурсів. Необхідно пояснити нові підходи і довести їх до громадськості, особливо до Конгресу — це ключовий момент для отримання позитивного результату.

Якщо командувач одного з видів збройних сил проігнорує те, що запропонував міністр оборони, то це може призвести до зриву всього плану. Тому потрібно передбачати попереднє досягнення консенсусу всередині відомства ще до того, як про план інформується громадськість. **Дуже важливо, щоб у відповідь на нові загрози продовжувалися відповідні процеси перебудови збройних сил і поглиблювалося наше розуміння проблем національної безпеки.**

НОВІ ВИКЛИКИ І ВОЄННА РЕФОРМА

Ештон КАРТЕР,
професор Фонду Форда з питань науки та міжнародних справ,
Школа державного управління ім.Дж.Кеннеді,
Гарвардський університет,
колишній помічник міністра оборони США
з питань міжнародної політики,

Що зазвичай спонукає військові організації до революційних змін? **Причиною цього може бути поразка у війні.** Звичайно, після поразки у В'єтнамі ми здійснили дуже багато змін. Хоча ми не програли Холодну війну, але я не вірю, що ми її виграли: після закінчення Холодної війни перемогли всі. Потім була перемога у війні в Перській затоці. Після цього ми провели ряд воєнних операцій в 90-х роках (Боснія, Гаїті, інші місця). В усіх цих операціях ми діяли досить успішно. Таким чином, велика частина американського суспільства вважає, що у військових усе в порядку і нічого не треба змінювати.

Друга причина, що може змусити військових робити зміни — це нові загрози, нові небезпеки. Американці зараз не вважають, що їм хтось загрожує. Але якщо ви візьмете жабу і кинете її в окріп, то вона звідти вистрибне. Якщо ж ви посадите жабу в холодну воду і почнете гріти цю воду, то жаба просто звариться. Проблеми безпеки змінюються дуже поступово, однак ми не завжди змінюємося відповідно до нової ситуації.

Тож я хотів би пояснити, в яких сферах Збройні Сили США повинні зробити необхідні зміни. **Перша сфера стосується нових завдань, нових способів ведення бойових дій, яких ми раніше не застосовували, а тепер маємо це робити.** Саддам Хусейн був мініатюрною версією Варшавського Договору. Він використовував багато того ж самого озброєння, ту ж саму доктрину, ту ж саму організацію військ, що й країни Варшавського Договору. Ми протягом 40 років готувалися воювати проти Варшавського Договору. І відразу після завершення Холодної війни у нас була військова організація, чудово підготовлена для боротьби з військами Варшавського Договору. Це була просто чудова комбінація: у нас був молоток, а С.Хусейн був цвяхом. І ми розгромили С.Хусейна.

Але новий противник не буде подібним до нього, не буде мініатюрою Варшавського Договору. Майбутні противники, дивлячись на нашу перемогу в операції «Буря в пустелі», не будуть поводитись, як С.Хусейн. Вони не будуть робити те, що ми називаємо симетричною воєнною кампанією. Було б нерозумним вести проти США класичну симетричну кампанію. Вони будуть боротися з нами асиметрично. Але ми, як і раніше, витрачаємо значні кошти, розробляючи «молоток» так, ніби наш противник буде «цвяхом». І це — велика помилка. **Отже, перша сфера, де нам необхідно щось змінювати, — це вчитися ефективно протидіяти несиметричним зусиллям супротивника (зброї масового знищення, тобто хімічної, біологічної або ядерної зброї і т.п.).**

Друга сфера, де, на мою думку, ми не проводимо необхідних реформ, — це впровадження інформаційних систем у бойові дії. Ми декларуємо прагнення до того, аби американські Збройні Сили були кращими в світі — завдяки запровадженню інформаційних технологій у військову справу. Це нові комп'ютери, сенсори, передові засоби зв'язку. Ми витрачаємо на це дуже значні кошти. Однак, кожний вид

Збройних Сил закуповує озброєння окремо. Водночас, інформаційні системи повинні зв'язати всі види Збройних Сил у єдине ціле, тому їх потрібно розробляти і закуповувати разом.

Третя сфера — це оборона нашої території. Сусідами США є Канада і Мексика. Тому для рядових американців війна означає ведення бойових дій завжди далеко за межами власної території. Але якщо майбутній противник захоче здійснити терористичний акт на території США, то ми до цього не готові. Багато американців відхиляють ідею, щоб Збройні Сили взагалі що-небудь робили на території США; вони говорять, що для цього є поліція. Ми маємо і армію, і поліцію. І маємо проблему взаємодії цих двох силових структур.

Інша сфера стосується **змін в оборонній промисловості.** Ще раніше США вирішили, що єдиний засіб, завдяки якому можна протистояти Варшавському Договору, — це технологічна перевага. Ми не могли тоді створити таку кількість дивізій, гармат, танків, яку мав Варшавський Договір. Американський стиль ведення війни був високотехнологічним за своїм характером. І ми витратили величезні кошти на розбудову високотехнологічної оборонної промисловості. В 1980р. весь світ разом витратив $240 млрд. на нові технологічні розробки. Половина цієї суми була витрачена США. В 2000р. витрати на наукові розробки в усьому світі досягнуть $360 млрд. І знову ж, Сполучені Штати витратять половину цих коштів. Примітно, що Міністерство оборони витратить лише 1/12 цих фондів. Це означає, що більшість наукових досягнень здійснюється в комерційній сфері, а не в сфері оборони. Більшість комерційних компаній — це транснаціональні, а не американські компанії. Тому, якщо раніше ми мали суто американську високотехнологічну промисловість, що була джерелом нашої воєнної могутності, то зараз нам потрібно шукати це джерело в світових технологіях. Але воно буде не лише нашим, але й усього світу (можливо, наших потенційних противників). Отже, **перевага ведення бойових дій буде на боці того, хто зможе використовувати комерційні технології швидше, ніж можливі противники.** Без відповідних зусиль і реформ ми не будемо кращими і найбільш передовими в технологічному розумінні слова.

Світ змінюється, і нам потрібно змінюватися разом з ним. У майбутньому набагато більше воєнних операцій буде проводитись не самими Сполученими Штатами, а спільно з іншими країнами, ООН, НАТО, учасниками «Партнерства заради миру». У нас немає необхідної самоорганізації, щоб співпрацювати з іншими сторонами — тут також треба проводити реформи.

Іншою значною проблемою, що впливає не лише на американські Збройні Сили, а й на Уряд США в цілому, є те, що в операціях з підтримки миру ми добре вправляємося з військовою складовою. **Але коли військові вже встановили порядок, тоді повинна розпочинатися головна робота. Вона полягає в тому, щоб допомогти відбудувати суспільство, зруйноване громадянською війною а це — зовсім не військове завдання.** Ми зрозуміли, що в Уряді США такий механізм не відпрацьований. Міжнародне співтовариство також не має механізму розбудови мирного цивільного суспільства після закінчення воєнної фази операції з підтримки миру.

Я не впевнений, що ми маємо правильну структуру національного Уряду, яка відповідає новим світовим реаліям. У нас є міністерство оборони, міністерство енергетики, державний департамент, ЦРУ, Рада національної безпеки, а також окремо — міністерство юстиції, ФБР, митна служба, прикордонна служба; крім того, міністерство фінансів і т.д. Я не думаю, що така система відповідає устрою світу, в якому ми зараз живемо. Нові реалії потребують більш ефективної структури Уряду.

Я не хочу бути надто песимістичним, але я впевнений, що більшість із моїх земляків ставляться до цих проблем дещо поверхово. Вони думають, що все прекрасно. Але жаба вже в казанку, вода — поволі нагрівається. І вони не розуміють, що потрібно вискакувати, інакше вони зваряться...

СХЕМА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У БІЛОМУ ДОМІ США

Роберт БЛЕКВІЛЛ,
викладач міжнародних відносин, Школа державного управління ім.Дж.Кеннеді, Гарвардський університет, США

Окремі риси американської системи безпеки, можливо, неприйнятні для інших країн, однак деякі елементи цієї системи, напевне, можуть допомогти іншим державам організувати свою власну систему безпеки. По-перше, важливою може бути інформація про роль Президента США в прийнятті рішень. По-друге, досить цікавою є роль апарату Білого дому в прийнятті рішень з питань національної безпеки.

У сфері національної безпеки Президент США *має три головні функції.* **Передусім, він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил**, і ця функція сприймається в США дуже серйозно. Він дійсно є, так би мовити, шефом при прийнятті найбільш важливих рішень з питань національної безпеки. Практично неможливо згадати жодного прикладу впродовж останніх 50 років, коли Президент не знав би (або не мав інформації) про будь-яке рішення в галузі національної безпеки. Президент доволі часто відвідує військові бази, щоб продемонструвати американському народу, що військові є важливою частиною держави.

Друга функція глави держави у Сполучених Штатах більш широка — **Президент має переконати американський народ у важливості для США мати першокласні Збройні Сили.** Особливо це було важливо після закінчення війни у В'єтнамі, коли військові вийшли після поразки в цій війні слабкими та деморалізованими.

Третя функція Президента США полягає в отриманні від законодавчого органу країни необхідних коштів для забезпечення виконання армією своїх завдань.

Національна система не працюватиме досконало, якщо лідер нації не виконуватиме зазначені функції. Йдеться в тому числі й про такі органи національної безпеки, як Міністерство оборони, Державний департамент, розвідувальні служби, які часто сперечаються між собою. Для того, щоб система працювала добре, потрібен сильний і обізнаний Президент.

Апарат Ради національної безпеки (РНБ), який розміщений поряд з Білим Домом і безпосередньо займається саме питаннями національної безпеки, складається з радника Президента з питань національної безпеки, його заступника та апарату

співробітників чисельністю 40-60 осіб. Співробітники цього органу структурно поділені на відділи і працюють на радника Президента. Один відділ займається Європою, Росією та Євразією (в ньому працюють близько п'яти осіб). Інший відділ відповідає за Східну Азію, він налічує три фахівці. Як правило, це фахівці з проблем Китаю та Японії. Інші відділи відповідають за Близький Схід, Латинську Америку та Африку. Зазвичай, там працюють по два фахівці. Досить великий відділ, в якому задіяно десять співробітників, опікується питаннями оборонної політики та контролю над озброєннями. У відділі, що є координаційним органом розвідувальної діяльності країни, працють три-чотири фахівці. Існують також відділи з питань міжнародних відносин, міжнародно-економічних відносин, а також відділ з питань боротьби з тероризмом, незаконним обігом наркотиків та злочинністю. Нарешті, ще один відділ займається відносинами з Конгресом. Усі ці люди знаходяться зовсім поруч з Білим Домом.

Може виникнути питання стосовно доцільності мати 40 співробітників у Білому Домі, коли існують Державний департамент, розвідувальне співтовариство і Міністерство оборони. Протягом останніх 25 років президенти Америки вважали, що така структура є необхідною, принаймні з двох причин. По-перше, всі ці 40 експертів працюють безпосередньо на Президента і є вірними Президентові особами — вони підтримують політичну платформу глави держави. Так не можна сказати про людей, які працюють у Пентагоні; не поширюється ця теза й на Державний департамент. У цих структурах фахівці, в першу чергу, займаються питаннями свого відомства, а не питаннями Президента. Тому останньому потрібні люди, які представлятимуть його інтереси від імені народу. Друга причина полягає в тому, що без координації діяльності окремих міністерств останні проводитимуть різну політику. Взагалі, ці 40 осіб, які допомагають радникові з питань національної безпеки, мають щонайменше десять конкретних функцій. І виконують їх від імені Президента.

Перша функція: вони допомагають Президенту адекватно та оперативно реагувати на події, а не бути заручником цих подій. Робота апарату Ради національної безпеки полягає в тому, щоб Президент міг передбачити, що може статися через тиждень, через місяць. Тому Президент за допомогою цих людей може не лише реагувати на події, а й прогнозувати їх.

Друга функція полягає в тому, що апарат Ради національної безпеки (особливо, радник Президента з питань національної безпеки) допомагає главі держави визначити пріоритети національної безпеки та дотримуватися їх. Ці люди повинні зробити так, щоб Президент мав пріоритети і не змінював їх щодня. Однак, багато залежить від самого Президента, оскільки співробітники апарату Ради національної безпеки не можуть нав'язувати йому пріоритети; вони роблять все можливе, щоб Президент визначив ці пріоритети.

Третя функція пов'язана з підготовкою матеріалів до зустрічей глави держави з іноземними делегаціями. Саме ці люди готують меморандуми до зустрічей і саме вони найкраще розуміють, що главі держави треба робити під час тієї або іншої зустрічі. Підготовлені документи носять менш формальний характер, аніж, скажімо, папери Державного департаменту чи Пентагону. Як правило, державний секретар США та міністр оборони не бачать цих документів — вони не розсилаються міністерствам і відомствам. Тим більше, що в цих документах інколи написано те, що не подобається, або не сподобалося б Державному департаменту або Пентагону.

Четверта функція є дуже важливою. Робота апарату РНБ полягає ще й у тому, щоб долучити всі профільні міністерства до виконання важливих рішень Президента. Наприклад, ці люди повинні запобігти ситуації, коли міністр оборони під час зустрічі з главою держави намагається схилити його до прийняття якого-небудь конкретного рішення без участі Державного департаменту. Такі випадки часто траплялися за часів президентства Р.Рейгана.

П'ята функція — забезпечення отримання Президентом якісного аналізу від інших урядових структур. Наприклад, якщо міністр оборони або державний секретар пропонують реалізувати ту чи іншу рекомендацію, фахівці апарату РНБ супроводжують її власними оцінками й обгрунтуванням ризиків і загроз. Зокрема, радник з питань національної безпеки пропонує Президентові прийняти

або відмовитися від прийняття рішення. Таким чином досягається досить висока аналітична якість рекомендацій.

Шоста функція полягає у забезпеченні неможливості для бюрократії приховати від Президента якісь важливі обставини.

Сьомою функцією апарату РНБ є забезпечення реалізації рішень глави держави. Трапляються випадки, коли Президент приймає рішення, які не влаштовують бюрократію і які вона намагається не виконувати або просто відтягнути їх виконання. Наприклад, у 1961р. Президент Дж.Кеннеді прийняв рішення вивести з Туреччини балістичні ракети середньої дальності. Однак, коли в 1962р. розпочалася криза з радянськими ракетами на Кубі, керівництво СРСР повідомило про стурбованість присутністю американських ракет у Туреччині. Виявилося, що через рік після прийняття президентського рішення, воно не було виконане. Здивованому Президентові доповіли, що, оскільки Пентагон і Державний департамент були стурбовані можливими ускладненнями відносин з Туреччиною, то вони просто нічого не зробили.

Восьма функція апарату РНБ пов'язана з відпрацюванням варіантів, які не хоче (або не може) підготувати бюрократія. Наприклад, у 1989р. Президент Дж.Буш зажадав просунути дві ініціативи відносно СРСР та Східної Європи. Перша ініціатива була пов'язана зі скороченням звичайних озброєнь, інша — з усуненням тактичних ядерних озброєнь з арсеналів двох сторін. Пентагон фактично не допоміг главі держави, оскільки не бажав таких кардинальних змін. Тому саме апарат Ради національної безпеки (зокрема, відділи оборони та Радянського Союзу) розробили детальний план пропозицій, який зрештою був реалізований. Інший відомий приклад — ідея створення Збройних Сил на добровільній, професійній основі, проти якої свого часу різко виступало військове відомство, була запропонована саме адміністрацією Президента Р.Ніксона і зазнала протидії військових. Нині ж у Пентагоні це рішення, яке призвело до створення професійної армії, вважають великим успіхом.

Дев'ята функція апарату РНБ пов'язана з управлінням кризами. Зазвичай, механізм реалізації цієї функції контролюється безпосередньо радником Президента з питань національної безпеки або його заступником.

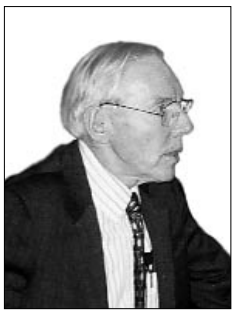
Нарешті, **десята функція** полягає в координації розвідувальної діяльності США. Це не означає, що фахівці апарату РНБ керують супутниками і таке інше. Вони забезпечують підтримку політики Президента з боку розвідувальних структур США, а також домагаються, щоб їх діяльність не мала розбіжностей з політикою глави держави.

Апарат РНБ на дві третини складається з цивільних державних службовців, близько 10 осіб — це професійні військові, які призначаються на посади на два-три роки. Люди, які займаються в апараті РНБ питаннями координації розвідки, як правило, приходять зі своїх розвідувальних агентств. Серед фахівців апарату РНБ є й представники Державного департаменту, професійні дипломати, професура, фахівці дослідницьких інститутів. Останні часто виконують свою роботу недосконало, оскільки вони мало розуміють «правила гри». Лише після двохтрьох років роботи нові фахівці починають розуміти, як працює урядова машина. Але, звичайно, є й винятки з цього правила.

Американська система національної безпеки мала переваги над радянською системою, оскільки в СРСР була відсутня чітка координація в розв'язанні важливих проблем. У такому ж стані залишилася й нинішня система національної безпеки Росії. Це підтверджує один яскравий приклад. Коли відбулося розгортання російського контингенту в аеропорту Приштіна в Косово, через годину після прибуття до аеропорту міністр закордонних справ РФ І.Іванов заявив, що контингент перебуватиме там лише протягом короткого часу і після цього повернеться до Боснії. Але він, очевидно, помилявся, оскільки нічого не знав про те, що відбувалося насправді. Ніхто не здійснював координацію вирішення цього питання всередині російського Уряду. Міністр оборони І.Сергеєв негайно подзвонив І.Іванову, після чого той швидко змінив свою позицію. В системі, де існує координація дій, таких помилок можна уникнути.

Досвід США переконує, що коли Рада національної безпеки має слабкий апарат, то країна має слабку і нескоординовану політику.

РОЗВІДКА І ДЕМОКРАТІЯ

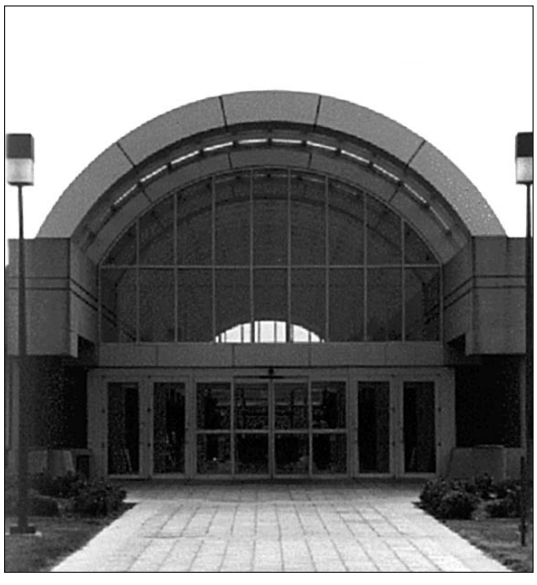


Ернест МЕЙ,
професор історії Гарвардського університету, США

Я займаюся аналізом розвідувальних даних та аналізом політики національної безпеки, а тому хочу описати структуру розвідувального співтовариства США і зосередити увагу на його аналітичних можливостях.

Розпочну з Ради національної безпеки (РНБ), тому що формально розвідувальні співтовариства доповідають саме цьому органу. РНБ складається з Президента, віце-президента, міністра оборони та державного секретаря. Президент може розширювати цей перелік за рахунок інших членів, залежно від теми засідання РНБ.

РНБ не приймає ніяких рішень, таке право має виключно Президент. РНБ має дорадчі функції і головне її завдання — це допомога раднику з питань національної безпеки, що є секретарем РНБ, однак не її членом. Радник Президента з питань національної безпеки працює з різними комітетами, які очолює або він сам, або його заступники. Відповідно до Положення про РНБ, в ній є два радники; один — голова Об'єднаного комітету начальників штабів, а другий — директор ЦРУ. **Завдання директора ЦРУ — надавати РНБ розвідувальні дані й проводити їх аналіз, відповідно до тих питань, які розглядаються на порядку денному засідання РНБ. Директор ЦРУ має також координувати діяльність розвідувального співтовариства США**. Це співтовариство включає багато різних органів, більшість з яких займається збором розвідувальних даних (вони перехоплюють радіоповідомлення, електронні повідомлення; займаються агентурною розвідкою тощо).



Бюджет розвідувального співтовариства США складає приблизно $30 млрд. на рік. До останнього часу ця цифра була таємною, проте нещодавно ця інформація була розсекречена. З цієї суми біля $26-28 млрд. витрачається на збір розвідувальних даних. Хоча практично всі ці гроші контролюються директором ЦРУ, однак, розпоряджається ними міністр оборони. Винятком є агентурна розвідка, все інше — належить Міністерству оборони.

Директор ЦРУ із цього бюджету фактично розпоряджається лише $3 млрд., що належать ЦРУ, незважаючи на те, що **переважна частка аналітичної роботи виконується в ЦРУ або із залученням ЦРУ.** Отже, принаймні те-

оретично, вся інформація (авіаційної, космічної розвідки, матеріали радіоперехоплень), що збирається під егідою Комітету розвідки США, переважно контролюється директором розвідки ЦРУ.

До складу ЦРУ входить розвідувальний директорат (виконує аналітичні завдання), а також оперативний директорат (відповідає за таємні операції). Директорат розвідки ЦРУ тісно пов'язаний з органом, який називається Національна рада з питань розвідки, і який не входить до складу ЦРУ. Однак, Національна рада розташована на території штаб-квартири ЦРУ, а люди, що в ній працюють, є переважно вихідцями з ЦРУ.

Розвідувальне співтовариство США розробляє так званий **національний розвідувальний огляд** — це документ, в якому міститься аналіз проблем, що виносяться на порядок денний засідань РНБ. Документи проходять через Комітет розвідки США. Цей орган складається не лише з представників ЦРУ. До нього також входять представники інших структур — в основному, тих, що працюють в рамках Міністерства оборони (розвідувальні управління окремих видів Збройних Сил) і розвідувального бюро Державного департаменту, що також займається аналізом розвідувальних даних. Представлене і Міністерство енергетики, яке цікавиться переважно питаннями ядерної зброї; також є ФБР і деякі інші агентства.

Комітет розвідки вивчає аналітичні доповіді, доповідає директору ЦРУ для погодження оцінок. Якщо член Комітету принципово не згоден, то він може зробити примітку, наприклад: «розвідка ВПС не згодна з висновками розвідувального огляду з таких-то питань». Коли процес узгодження закінчується, матеріали надходять до членів Ради національної безпеки.

Президент та інші члени РНБ постійно отримують потік розвідувальних даних, частина з яких вже проаналізована. Щоранку офіцер ЦРУ приходить у Білий Дім близько сьомої години ранку і приносить документ під назвою **«Щоденна доповідь Президенту»**. Цей документ містить всю інформацію, зібрану за попередні 24 години і яка може становити інтерес для Президента. Особа, яка надає цю інформацію, відповідає на питання, які можуть виникнути у Президента. Але, здебільшого, це лише інформація; аналіз міститься у розвідувальному огляді, процес узгодження якого описано вище.

На мою думку, **чим більш демократичним є Уряд, тим важче ефективно використовувати розвідувальний аналіз.** Причина полягає в тому, що в демократичному Уряді люди, які можуть використовувати інформацію (люди, які знаходяться на вершині влади, зокрема, Президент), змушені витрачати дуже багато часу та енергії на розв'язання проблем управління демократичною державою, яку вони очолюють. Вони мусять витрачати більшу частину свого часу, думаючи про внутрішні питання, про виборців, а також про опозицію всередині їх власної політичної системи. У них немає багато часу й енергії, щоб концентруватися на подіях зовнішнього світу.

Президент США щоранку отримує розвідувальну інформацію. Директор ЦРУ завжди знаходиться на місці і завжди готовий відповісти на будь-які питання Президента, що стосуються подій у будь-якому регіоні світу. Але здебільшого, Президент і його адміністрація приділяють менше уваги інформації, що надходить до них із розвідувального співтовариства, а більше займаються документами і доповідями, що стосуються внутрішніх питань.

У Білому Домі перше, що читають Президент і його адміністрація — це газета *«The Washington Post»*. У цій газеті вони не читають про те, що відбувається поза межами США. Їх цікавить, що люди в Сполучених Штатах думають про свого Президента, і які питання можуть виникнути під час прес-конференції протягом дня. Перша думка у Білому Домі щодо будь-якої країни світу, вірогідно, буде пов'язана з її можливими друзями і ворогами всередині Сполучених Штатів. Це природно для демократичної системи, і таку ситуацію можна очікувати в кожній країні, що будує демократію.

ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

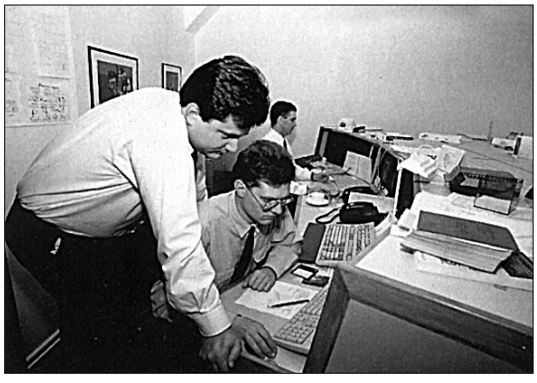
Джеррі МЕКЛІНГ,
директор Програми стратегічних розрахунків та телекомунікацій у державному секторі Школи управління ім.Дж.Кеннеді Гарвардського університету, США

У цій статті під інформаційними технологіями ми розуміємо комп'ютери та комп'ютерні мережі, які змінюють наші можливості зі збору та аналізу інформації, її обміну в світовому масштабі та координації цього процесу. Під національною безпекою тут розуміється захист від небажаних подій. Деякі з цих подій завжди привертали увагу більшості людей. До них ми відносимо воєнні дії та акти фізичної агресії.

У сьогоднішньому світі акти агресії часто мають економічний характер. Що ми можемо зробити для захисту від небажаних економічних наслідків? Насамперед, що думають громадські діячі про комп'ютери та інформаційні технології як про засіб створення сприятливих умов для своїх виборців, виконання своїх обов'язків та завдань, підтримки своїх організацій та уникнення небажаних проблем, що можуть загрожувати безпеці їх організацій та виконанню їх завдань?

Отже, чого ми прагнемо? Перше, на що ми звертаємо увагу, працюючи в громадських організаціях: нам доводиться розв'язувати конфлікти. Загалом, продуктом людської діяльності є важливі речі: люди продукують національну оборону, продукують освіту, продукують житло та їжу... Ця праця потребує спільних зусиль багатьох людей. Різні групи людей взаємодіють одна з одною. Але для плідної співпраці цих груп вони повинні координувати свою діяльність. У будь-якому випадку (великого чи малого конфлікту) ми маємо узгоджувати різні погляди. Головне при цивілізованому вирішенні цих конфліктів — не використовувати силу. Для цього люди повинні дивитися на речі більш-менш однаково. Як сформулювати цінності таким чином, щоб конфлікти не заводили нас настільки далеко, щоб не можна було дійти згоди? Чиї цінності візьмуть гору на випадок конфлікту? І якщо керівництво якоїсь організації обрало систему цінностей, то як ми можемо забезпечити повагу до цих цінностей, зробити їх реальними? Це фундаментальна проблема управління.

Які зміни в управлінні спричиняють комп'ютери та телекомунікації? Насамперед, ми помічаємо, що управління значною мірою зводиться до того, щоб дати людям можливість працювати самостійно. Таким є загальний принцип ринку. Нехай люди торгують, якщо вони хочуть торгувати. До речі, от вам непогана ідея: ми багато уваги приділяємо тому, чого потребує клієнт, тоді як виробники та покупці можуть і самі дійти згоди. Дру-



га фундаментальна річ полягає в тому, що коли ми виходимо на ринок, замість того, щоб купувати всі продукти, ми маємо щось виробляти в своїй організації. Учасник ринку може працювати в тому секторі економіки, де це має найбільше сенсу. Крім того, виявляється, що багато де в світі люди полюбляють свободу, яку їм дає ринок, щоб робити те, чого вони прагнуть. Ринки стали набагато привабливішими за останні 10-15 років. Звичайно, ринки не вирішують усіх проблем. У деяких випадках, за певних обставин вони можуть працювати добре. Але часто ринок не забезпечує успіху, і тоді дозволяти людям домовлятися самим не дуже продуктивно.

Тут ми маємо справу з двома гілками (сферами) управління, що можуть розв'язати цей конфлікт. Одна сфера управління — це традиційна влада уряду, коли ми не дозволяємо людям діяти самостійно, а колективно вирішуємо, що слід зробити. Це реакція на ситуацію, коли нам необхідно розв'язати конфлікти, що виникають у ринковій економіці, при виконанні угод між людьми. Двоє людей про щось домовились, потім у них виникли розбіжності; як вони узгоджують ці розбіжності? Вони звертаються до поліції, до суду, щоб забезпечити виконання угоди без пролиття крові. Основа всіх ринкових економік — уряд, спроможний керувати.

Інша ідея полягає в тому, що ринки не розв'язують конфліктів між людьми, які не мають купівельної спроможності на ринку. Крім того, ринки не забезпечують справедливості. Багато хто з нас почувається впевненіше, морально й політично, коли питання справедливості вирішує не ринок, а суспільство. Але як ринки можуть зазнавати невдачі, так і уряд може бути деспотичним, його влада може виявитись непідконтрольною, і в нас викликатиме занепокоєння можливість невдалого керівництва.

Друга сфера управління — це координація. Для багатьох людей життя має здебільшого організовані форми, порівняно, скажімо, з домашнім життям або ринком. Ми маємо ієрархічну владу, яка вирішує багато проблем. Коли ж нам доводиться мати справу з людьми в межах організації, то ми спілкуємося з тими, кого добре знаємо. Навряд чи хто стане укладати угоду з чужинцем.

Загалом, ідея організаційної структури полягає в зменшенні витрат на координацію та управління такою груповою діяльністю. У нас також трапляються організаційні невдачі. Шлях цей довгий. Я намагаюся показати, як комп'ютери та телекомунікації впливають на методи керівництва організацією та цілим суспільством. Що нам дозволяють зробити інформаційні технології?

Перше питання: «Що таке інформаційна технологія?» Вона охоплює дві фундаментальні речі. Перша — це обробка інформації. Зараз вона дозволяє виконувати послідовності операцій набагато швидше, ніж 30 років тому. Продуктивність обробки інформації збільшується вдвічі кожні два роки. Неважко підрахувати, наскільки сучасний процесор у комп'ютері продуктивніший за той, що використовувався 30 років тому. Продуктивність 15 разів виростала вдвічі, отже, приблизно в 32-33 тисячі разів. Виходячи з цього, люди можуть уявити, що буде далі.

Одна з функцій комп'ютерів — це можливість знаходити інформацію. І вони використовують цю можливість, змінюючи роботу вашої організації. Ще одна річ, яку вони вміють робити — негайно направляти відповідь у будь-який регіон світу. Питання полягає в тому, як цим скористатися? Як це може вплинути на керівництво та управління громадськими, військовими організаціями тощо? Насамперед, з'являється можливість швидкого встановлення єдиних норм. Це дозволяє заощадити зусилля. Роботу, яку робили 12 або 15 різних осіб, тепер може виконувати одна людина. Це дозволяє багатьом громадським організаціям та приватним установам перекладати значну частину своєї роботи на сторонніх осіб, тому що нагляд і координація значно спрощуються.

В усьому світі організації намагаються використовувати комп'ютери не просто для автоматизації (це робилось і раніше), а для повної перебудови своєї діяльності. Це — складне політичне питання. Тому що кожен має роботу, яка може змінитись або взагалі зникнути внаслідок реорганізації виробничого процесу. Революція — вибагливе слово, але це революційний процес. І він відбувається скрізь.

Загальна тенденція. Що сталося за 30 років? Найголовніше — процесори в комп'ютерних мережах вдосконалились настільки, що продуктивність усього технологічного компоненту виросла у 32-33 тисячі разів.

Проте, зараз увагу привертає не «автоматизація», а «інновація», тобто пошук принципово нових способів виконання тих чи інших операцій. Від використання техніки для вирішення конкретних проблем ми перейшли до ситуації, де вирішуються традиційні завдання влади — розв'язання конфліктів, досягнення згоди між людьми, навіть якщо це складно. Саме ці завдання ми намагаємося вирішити. Чого ми досягнемо?

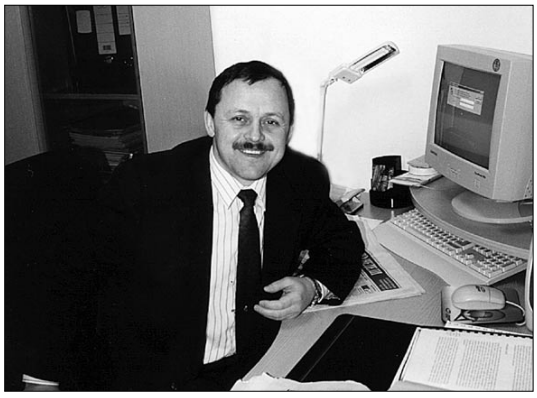
Ось кілька цифр з Північної Америки. Закон порушує більше людей, ніж раніше. Потребують вирішення нові проблеми. Багаті багатіють швидше за бідних. Коли я закінчив коледж, 82% американців вважали, що їх Уряд «у переважній більшості випадків» діє правильно. Сьогодні їх число впало до 15%. Ми дивуємося тому, що тенденція до нерівності триває. Це викликає тривогу серед тих, хто намагається активно використовувати техніку. За останні 30 років нерівності стало більше. Чи буде так і надалі? Багато людей гадають, що так. Але є й інші. Вони вважають, що відповідь має бути «ні». Загальна картина полягає в тому, щоб добробут підвищувався одночасно з активним використанням інформації та інформаційних технологій в економіці. Але ми отримали нові конфлікти. І дуже багато людей зараз менше довіряють Уряду.

Багато людей намагаються з'ясувати, у чому полягає недолік цієї моделі, і тим чи іншим чином вплинути на цей процес. Що вони зроблять? І що вони мають зробити? Де природні людські спільноти взаємодіють, взаємозалежать і мають розв'язувати свої конфлікти? І хто має чинити правосуддя? Значною мірою ці обов'язки лежать на організаціях, подібних до Всесвітньої організації торгівлі. Але їх керівництво не завжди викликає довіру.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Найперший полягає в тому, що на спосіб організації всередині наших установ та зовнішнього керівництва суттєво впливає можливість обробляти та диференціювати інформацію. У цьому, можливо, полягає сутність «проблеми номер один», яку керівники мають вирішити у найближчому майбутньому. Національна безпека, належним чином усвідомлена, має таке ж відношення до економічної діяльності суспільних інститутів, як і до військової діяльності. І те, й інше залежать від використання технологій.

Головна проблема для керівника державної організації змінилася. З точки зору



технології, проблема полягала в тому, «як автоматизувати роботу». Але зараз проблема у тому, «як винайти інший спосіб організації праці». Це — проблема інновацій. Ви не можете впевнено передоручити цю проблему комп'ютерній компанії або комп'ютернику, що працює у вашій організації Сутність проблеми виявляється після того, як ви ввімкнете комп'ютери. Це питання: «Як нам організувати працю?» Щоб знайти відповідь, вам слід бути уважними, й ви дещо дізнаєтесь про роль комп'ютерів у світі.

Зв'язки з багатьма державними установами, принаймні в Північній Америці, зазвичай починаються з Інтернету, який надає нові можливості. Він забезпечує зв'язок з вашими постачальниками, клієнтами або з громадськістю майже з будь-якого куточку світу 24 години на добу, і це — величезна перевага. Він часто забезпечує успіх. Але при цьому залишається чимало проблем, які потребують вирішення. Ще багато послуг не можуть бути надані через мережу Інтернет.

Ми, головним чином, приділяли увагу тому, як змусити уряд зробити те, що вже зробили приватні установи — надавати більш ефективні й доступні послуги через Інтернет та інші комп'ютерні мережі. Але якщо уряд дбає про справедливість і правосуддя, то ці речі мають бути впроваджені швидко й надійно.

У 1960-ті роки президент Дж.Кеннеді сказав, що прийшов час новому поколінню керівників вирішувати нові проблеми, використовувати нові можливості, тому що постає новий світ. Ми й досі маємо багато з тих проблем; ми ще не вирішили їх. Але якщо сьогодні постає новий світ, і якби сьогодні з нами був Дж.Кеннеді, то він би помітив, що здатність кардинально перебудувати роботу має величезне, провідне значення. Ось де нам потрібне лідерство.

ХТО ОХОРОНЯЄ ОХОРОНЦІВ?

Майкл ДЕШ,
доцент і співдиректор Школи дипломатії Патерсона,
університет штату Кентукі, виконавчий директор Інституту
стратегічних досліджень, Гарвардський університет, США

Є такий старий латинський вислів — «хто охороняє охоронців?» Цивільний контроль над військовими є однією з головних умов демократичної держави; без цивільного контролю демократія просто неможлива. Уряд США виділяє багато ресурсів для забезпечення цивільного контролю. Є значна кількість програм та інституцій, спрямованих на сприяння цивільному контролю над військовими в усьому світі. Причина, чому Уряд США відданий цій ідеї, полягає у визнанні того, що без жорсткого контролю над армією не може існувати демократія. Це досить очевидний факт. І ще один аргумент, який може видатись несподіваним — цивільний контроль над військовими не лише сприяє демократії, але є позитивним явищем власне для самих збройних сил.

Що ж включає в себе термін «цивільно-військові відносини»? І якщо ми дамо чітке визначення терміну, то як ми будемо знати — є вони добрими чи поганими? Теоретично, різниця між цивільними і військовими дуже проста, на практиці ж — стосунки дуже заплутані. Наприклад, з більшості політичних питань не існує суто цивільної або суто військової позиції.

До того ж, існують певні структури в Уряді (наприклад, розвідувальні), які не можна охарактеризувати як суто військові

або суто цивільні. У Сполучених Штатах ЦРУ, можливо, є одним із найбільш відомих розвідувальних органів. В основному, воно є цивільним. Значна частина розвідувального співтовариства складається з військових розвідників, розвідки видів Збройних Сил і Агентства національної безпеки. Це ще один ускладнюючий чинник відносин між військовими та цивільними.

А що робити з напіввійськовими організаціями? В Росії, інших колишніх радянських республіках існує дуже велика кількість напіввійськових формувань, таких, як внутрішні війська МВС, прикордонні війська тощо. Подібні формування існують в багатьох кра-

їнах Європи. Це такі, як «карабінери» в Італії. Куди ж віднести ці організації в нашій схемі? І ще один чинник, що ускладнює справу — це військові пенсіонери або офіцери запасу. Особливо це стосується офіцерів, які пішли у відставку і тепер займають посади в цивільному Уряді або стали конгресменами, як, наприклад, у США. Це теж ускладнює аналіз проблеми цивільно-військових відносин. І, зрештою, куди ж віднести оборонну промисловість у цій схемі? З одного боку, в Сполучених Штатах ми велику увагу приділяємо приватному сектору в сфері виробництва озброєнь. А з іншого — значний відсоток персоналу оборонної промисловості є або відставними військовими або людьми, які в оборонній промисловості проробили так довго, що їх погляди майже цілком збігаються з поглядами військових. Цим переліком я зовсім не хочу довести, що цивільно-військові відносини — це якась неважлива концепція. Я хочу підкреслити, що **такі стосунки набагато складніші, ніж це декому видається.**

Добрі цивільно-військові стосунки існують там, де є ефективна політика з питань національної безпеки. До аргументації хочу підійти обережно, висловити свої позиції дуже акуратно. Цивільний контроль над збройними силами веде до більш продуктивної політики національної безпеки. Але ефективна національна політика не є єдиною метою цивільного контролю над збройними силами. **Тут є дві складові: з одного боку, збереження демократії, з іншого — формування ефективної національної політики.** Ці два напрями збігаються часто, але не завжди. Наведу деякі історичні приклади. В Сполучених Штатах під час війни у В'єтнамі в Об'єднаному комітеті начальників штабів були застереження щодо того, як адміністрація Л.Джонсона проводила воєнні операції у В'єтнамі. Однак, генерали брали під козирок і виконували накази, з якими відкрито вони не могли сперечатися. Насправді ж вони були впевнені в тому, що така політика веде країну до краху. І це приклад того, як сильний цивільний контроль над військовими не обов'язково продукує позитивну політику національної безпеки. Ще один історичний приклад. Франція у червні 1940р., отримавши поразку від німців, розділилася на дві частини. Невеличка частина французьких військових була разом із Шарлем де Голлем, а більшість військових Франції залишилися вірними маршалу Петену і режиму Віші. Таким чином, критерії ефективної політики дуже різноманітні.

Нарешті, про останній критерій, який я використовую частіше за все, коли йдеться про цивільно-військові відносини і про цивільний контроль над військовими. Мені особливо цікаві питання, коли думка цивільного керівництва відрізняється від думки військового керівництва. І мені дуже цікаво, хто перемагає в подібних дебатах. Якщо перемагають цивільні — ми маємо добрі цивільно-військові відносини, а якщо військові, то ці відносини погані. Які ж чинники впливають на цивільний контроль над збройними силами?

Перший чинник — це характер або природа цивільного і військового керівництва. Безсумнівно, якщо у вас слабке цивільне керівництво, то тоді цивільний контроль теж не буде жорстким. Відповідно, характер військового керівництва теж може впливати на цивільний контроль.

Другим чинником є характеристика власне військової організації. Тут слід зазначити два елементи. Перший належить до організаційної єдності. Багато людей у Сполучених Штатах згадують про реорганізацію Збройних Сил, коли всередині 80-х років було вперше створено американський Генеральний (об'єднаний) штаб. Це нібито викликало деякі проблеми цивільного контролю над військовими. Другим елементом є культура організації, де цивільний контроль над військовими вкорінений в корпоративну етику військових. В американських Збройних Силах розуміння того, що армія підлягає цивільному контролю, є дуже глибоким і пов'язане з організаційною культурою війська США.

Третій чинник — це природа самого цивільного уряду і суспільства. Контроль над Збройними Силами США є конституційно розділеним між Конгресом і Президентом. І в цьому є проблема. Існує дуже відомий вислів: «Той, хто служить двом панам — не служить жодному з них». Але по суті, під час Холодної війни, починаючи з Закону про національну безпеку (1947, 1949р.), Президент як Верховний Головнокомандувач ЗС США ніс найвищу відповідальність за здійснення контролю над військовими. Крім того, установам цивільного Уряду дуже важко забезпечити надійний цивільний контроль, якщо вони не мають для цього достатньої законодавчої бази. І це було проблемою в країнах «третього світу», де лише військові організації мають достатньо єдності, тоді як організації й інсти-

тути цивільного суспільства є досить слабкими. Наступний аргумент пов'язаний зі способом здійснення цивільного контролю. С.Хантінгтон у своїй відомій книзі «Солдат і держава» зробив поділ між двома підходами — об'єктивним і суб'єктивним контролем. Об'єктивний контроль має місце в ситуації, в якій ви чітко відокремлюєте діяльність військових. Наприклад, здійснення операції на оперативному рівні і нижче. Цивільні будуть говорити військовим: «Ми вам даємо достатню автономність або незалежність у цій чисто військовій царині, натомість ви довіряєте нам ухвалювати рішення на найвищому політичному рівні». С.Хантінгтон також описує противагу цьому підходу — суб'єктивний контроль, де замість того, щоб мати чіткий поділ між рішеннями військових та цивільних, вони об'єдналися, злилися воєдино.

Четвертий чинник — це внутрішні та зовнішні загрози. Військові організації, які створені, в першу чергу, щоб вести зовнішні війни, легше контролювати, ніж ті військові сили, на яких покладене завдання підтримки внутрішньої безпеки.

Тепер стосовно того, чому цивільний контроль над військовими є корисним для військових. Кожен фаховий військовий має бути дуже палким прихильником цивільного контролю. Для цього є принаймні чотири причини.

Насамперед, згадаймо про економіку країни як основу національної воєнної могутності. Цивільні можуть набагато краще управляти економікою держави, ніж фахові військові. Це одна причина. Друга причина полягає в тому, що цивільна демократія має підтримку народу, і цією підтримкою можна скористатися при веденні війни. Третя причина — у цивільних упередження дещо інші, ніж у військових. Звичайно, і у військових є упередження, але вони іншого характеру. Таким чином, у цивільних демократіях забобони цивільного керівництва і військового командування взаємно нейтралізуються. Зрештою, якщо цивільне керівництво прийме неправильне рішення, то це рішення буде не дуже важко виправити. Ви можете просто проголосувати і не обрати їх знову. Це дуже сильний стимул для національних лідерів для того, щоб приймати виважені рішення щодо застосування збройних сил.

Я б хотів сказати декілька слів про сучасні тенденції. Тут не так багато сюрпризів. У деяких країнах «третього світу», в яких були дуже погані стосунки між цивільними та військовими, ці стосунки покращились. Аргентина, Бразилія, Чилі — це країни, в яких встановлені цивільні демократії. Але всі ці країни раніше мали військову диктатуру. З іншого боку, в деяких країнах розвинутого капіталістичного світу, що раніше мали прекрасні стосунки між цивільними і військовими, справи погіршились. За останні 7-8 років було чимало проблем в американських цивільно-військових відносинах. Це ж стосується і Росії. В Росії цивільний контроль не є таким ефективним, яким він був раніше. Доказом є події, що відбуваються останнім часом у Чечні.

Що ж пояснює такі незвичні, надзвичайні тенденції? Мені зрозуміло, що в Аргентині, Бразилії та Чилі одними з найбільших зрушень виявились зміни, пов'язані з переорієнтуванням військових від внутрішніх завдань, що ставилися перед збройними силами для підтримки внутрішнього порядку, на зовнішні функції — це поліпшило взаємовідносини між цивільними і військовими. Проблема, що стоїть перед США і Росією, має коріння в закінченні Холодної війни. **Кінець Холодної війни означав втрату чіткої межі між зовнішніми і внутрішніми функціями.** Я не хочу порівнювати й об'єднувати проблеми, що існують між цивільними і військовими в Росії і в США. Безумовно, ситуація в Росії більш серйозна, ніж ситуація в США. Але єдине, що я б порівняв між цими двома країнами — це проблема кінця Холодної війни. Коли змінюються зовнішні загрози (особливо так радикально), тоді, природно, виникає криза стосовно визначення ролі та завдань збройних сил.

МИРОТВОРЧІСТЬ: ПОГЛЯД ВІЙСЬКОВОГО

Уільям НЕШ,
генерал-майор (у відставці), директор цивільно-військових програм Національного інституту міжнародних відносин, командував багатонаціональною дивізією «Орел» із втілення Дейтонських мирних угод у Боснії і Герцеговині (1996р.), США

Завданням моєї дивізії була підтримка миру в Боснії. Ми не намагалися завоювати симпатії, серця боснійців, але я впевнений, що і до цієї операції, і під час операції, і після неї, наші зусилля і наші миротворчі успіхи відбулися завдяки нашому професіоналізму й довірі до нас. Люди вірили в нашу здатність вести бойові дії, і ми вели ці дії з позиції сили протягом усього часу операції в Боснії.

Ми ввійшли в Боснію після чотирьох років війни, коли там були три різні армії, що воювали між собою протягом чотирьох років. Ми прийшли туди з метою повного домінування. В той час міністр оборони США У.Перрі говорив пресі, що ми будемо найбільшим, найлютішим і найжорстокішим собакою в місті. Ми не вважали себе нейтральними, а вважали себе інструментом Дейтонської угоди. Ми не хотіли в когось запитувати дозволу на виконання цієї місії. Я розрізняю нейтральність і неупередженість, тому що ми були зацікавленою стороною і в нас була своя програма — замість негативної діяльності на кшталт того, щоб просто сидіти і спостерігати, що там відбувається. Тобто, ми займали активну позицію. З самого початку було очевидно, що ми могли і мали намір застосовувати силу для того, щоб угоди дотримувалися. Було багато інцидентів на всіх рівнях (від взводу до дивізії), коли ми бралися за зброю і були готові її застосувати. На щастя, нам не кидали викликів.

Іноді американців критикують за надто пильну увагу до захисту свого особового складу. Виконання місії було пріоритетним, але, водночас, пов'язаним з ідеєю збереження сил, наших солдат. Ми ніколи не боялися бойових втрат, однак, намагалися бути обережними і не ризикувати без необхідності. Більше за все мене турбувала ситуація із захопленням заручників. Я розумів, що навіть невелика тактична поразка буде роздута в заголовках газет і на телебаченні. Ми пересувалися великими групами, чисельністю до взводу. Ми були весь час готові відповідати на тактичні загрози. Представники місцевих військ усіх трьох сторін (серби, хорвати, боснійці) говорили, що вони нам заздрять у плані компетентності, дисципліни й організованості наших військ. І я радий, що я там залишив про себе таке враження.

В наших намірах з самого початку ми зробили ставку на сприяння відновленню мирного життя як частину миротворчих дій. Я сказав своїм командирам, що головним моментом у проведенні операції є допомога не військовими засобами, а допомога в розбудові інфраструктури, розвитку економіки, встановлення норм демократії. Все, що ми робили за допомогою військової сили, мало на меті сприяння розвитку демократії, відбудові економіки, законослухняності і пропаганді гуманітарних цінностей в країні. Дуже важливим було встановлення розмежувальних ліній. Схема така ж, як і в статуті сухопутних військ США. Але під час миротворчих операцій усе відбувається зовсім по-іншому. Існує велика кількість розмежувальних ліній.

Ключовим моментом є зв'язок між політичними, економічними і військовими аспектами. Тут можна додати багато інших розмежувальних ліній. Наприклад, соціальних, прав людини тощо. Найважчим для нас було відновлення судів, муніципалітетів, проведення виборів, будівництво доріг, підтримка торгівлі. В Боснії соціальні проблеми вирішувалися в контексті національної розрізненості, необхідності відновлення соціальної структури суспільства. Ці проблеми вирішувати важко. Немає жодної організації, яка б змогла займатися всим цим одночасно.

Часто під час миротворчих операцій ми забуваємо, що потрібно починати з відновлення основних інституцій у самій державі. Потрібно побудувати місцеві владні структури і контролювати їх доти, доки вони не почнуть діяти самостійно, без зовнішньої допомоги. Проте, якщо місцеве населення бере участь у конфлікті, то військове втручання має бути пріоритетним. Спочатку йде наголос на військовому втручанні, метою якого є припинення бойових дій і розмежування ворогуючих сторін, а потім — припинення війни. Критична точка — здійснення переходу від пріоритету військових дій до пріоритету цивільних відносин.

Часто в зоні конфлікту цивільні інститути починають працювати раніше за військових. Проте, цивільні можливості міжнародного співтовариства розвиваються значно повільнішими темпами, ніж військові. Наприклад, якщо ми візьмемо Боснію або Косово, там військові могли збільшити свою присутність набагато швидше, ніж цивільні. У Косово сьогодні основна фаза військового конфлікту завершена, і роль військових знаходиться на спаді. Цивільні пріоритети в Косово швидко зросли.

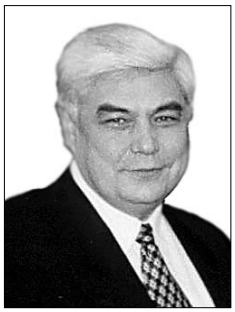
Я вважаю, що потрібно приділяти більше уваги процесу переходу відповідальності за військову стабільність від зовнішніх сил до місцевих органів влади. Дейтонські угоди дуже слабко визначили цивільний компонент їх виконання. Потім це питання ускладнилося через недостатню міжнародну підтримку цивільних інституцій, які повинні були виконувати положення Дейтонської угоди. Нам було дуже складно координувати на оперативному рівні дії цивільних і військових. У Косово ця ситуація дещо поліпшилась. Проте, проблема інтеграції цивільних і військових зусиль і дій зберігається.

Коаліції створюються для досягнення визначеної мети. Для того, щоб бути командувачем багатонаціональних сил, потрібно, в першу чергу, шанувати всі складові частини цієї коаліції (так, як ви шануєте своїх власних солдат). Дуже важливо, щоб у багатонаціональному середовищі продуктивно працювали представники різних держав, щоб це не відрізнялося від співробітництва, скажімо, з американськими військами. І я не говорив з росіянами, з турками через зв'язкового офіцера, а говорив з їх командиром. Я витрачав стільки часу, скільки необхідно для того, щоб переконатися в тому, що він мене розуміє. Це важливий аспект — зв'язки між людьми. У Боснії до мене прийшли 11 міністрів оборони, і в кожного для мене була своя порада. Вони всі думали, що можуть мені щось порадити, тому що я командую їх солдатами. До всіх цих міністрів я ставився, як до свого міністра оборони. Але в мене завжди були міжнародні завдання. Мої слова варто розуміти так, що сила і успіх цих операцій залежить від професіоналізму військових, які беруть участь в операціях. А професіоналізм домінує над географією і мовою.

У мене позитивне враження від участі українських підрозділів у Боснії. Проте, в радянських Збройних Силах (що також стосується і російських військ, з якими я більше контактував у Боснії) забагато уваги приділялося централізації планування. І давалося мало ініціативи підлеглим солдатам. Тому я б рекомендував зайнятися розробкою і розширенням децентралізації при виконанні миротворчих операцій, що є дуже важливим для подібних кампаній. Сержант, лейтенант, капітан повинні приймати рішення на місці, не очікуючи рішень з батальйону, бригади, Києва або з Вашингтона. Децентралізація дуже потрібна. Що ж до підготовки командирів, то вони повинні більш широко дивитися на поле бою, на миротворчі операції, порівняно із звичайними воєнними операціями.

ГОВОРЯТЬ УЧАСНИКИ ПРОГРАМИ

ПРІОРИТЕТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



Сергій ПИРОЖКОВ,
академік Національної академії наук України, директор Національного інституту українсько-російських відносин при Раді національної безпеки і оборони України

З самого початку досягнення незалежності Україна приділяла значну увагу питанням національної безпеки, а Концепція національної безпеки України почала розроблятися одразу після набуття нею державного суверенітету. В липні 1992р. Указом Президента України було створено Раду національної безпеки України (РНБУ) при Президентові України як консультативно-дорадчий орган у системі органів державної влади.

В такій якості вона проіснувала до 1994р., коли, знову ж таки Указом Президента України, за нею були закріплені функції організаційно-координаційної діяльності. Надання РНБУ координаційних повноважень паралельно зі здійсненням заходів по формуванню системи забезпечення національної безпеки (Збройних Сил, Служби безпеки, відповідних структур Міністерства внутрішніх справ, підрозділів Прикордонних військ і Митної служби) сприяло тому, що Рада національної безпеки почала діяти більш результативно, торкатися складних і масштабних питань державного життя. Разом з тим, відчувалися й певні обмеження, оскільки статус Ради визначався на рівні президентських указів, тоді як фактично її діяльність впливала на дії Президента України, на діяльність Уряду, силових структур і об'єктивно вимагала закріплення на конституційному і законодавчому рівнях.

Зазначені вимоги знайшли своє відображення спочатку в Конституційному договорі між Верховною Радою і Президентом України (1995р.), де був зафіксований статус Ради національної безпеки та її місце в системі державних органів України. Пізніше в Конституції України (1996р.) це питання було вирішено значно глибше. **По-перше**, в ній конституйований новий державний орган — Рада національної безпеки і оборони України (РНБОУ), що успадкував функції колишніх Ради оборони і Ради національної безпеки. **По-друге**, Конституція покладає на РНБОУ функції координації і контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. **По-третє**, в тексті Конституції визначено принципові засади формування РНБОУ. **І**, **нарешті**, Конституція містить пряму вказівку щодо розробки окремого закону, який би визначив функції і повноваження Ради.

Отже, на даний момент Рада національної безпеки і оборони України — це спеціалізований державний орган з конституційним статусом, який є органічною частиною системи влади і покликаний забезпечити одну з найважливіших конституційних функцій Президента — гарантувати державну незалежність і національну безпеку України.

Завдання та принципи діяльності РНБОУ визначають Закон України «Про Раду національної безпеки й оборони України» (1998р.) і Концепція (основи політики) національної безпеки України (1997р.). Закон детально визначає функції й компетенцію Ради в умовах як мирного, так і воєнного часу; її склад і структуру; порядок функціонування; повноваження її членів тощо. Концепція досить чітко окреслює ті сфери життєдіяльності суспільства, що охоплюються політикою національної безпеки.

За час існування Ради, її апарату та підпорядкованих їм науково-дослідних установ чіткіше визначилися ті напрями в політиці національної безпеки, які вже стали або стають об'єктом постійної уваги.

Варто згадати, що в 1994р. Національним інститутом стратегічних досліджень, зокрема в доповіді «Стратегії розвитку України: виклики часу та вибір», було зроблено висновок про те, що головною небезпекою для України є внутрішні проблеми, і головна загроза міститься в економічній сфері. Її усунення залежить від того, чи зможе Україна швидкими темпами здійснити економічні реформи і перейти до стабільного економічного розвитку.

Проблеми національної безпеки України концентруються на основних пріоритетах розвитку держави. До 1997р. головними її напрямами були: забезпечення територіальної цілісності, економічне реформування та формування самодостатньої системи енергопостачання. З підписанням широкомасштабного договору про дружбу і співробітництво з Російською Федерацією проблему територіальної цілісності України було вирішено остаточно. З порядку денного було знято і таке проблемне питання, як статус Криму, незважаючи на те, що деякі політичні сили в Росії інколи його піднімають. Україна оголосила своїм пріоритетом встановлення та підтримання дружніх відносин з сусідніми країнами по всьому периметру своїх кордонів.

Нині головні пріоритети національної безпеки України концентруються в наступних сферах: **політичній і військово-політичній, економічній та гуманітарній**.

У політичній та військово-політичній сфері можна виокремити наступні пріоритетні питання:

- погодження глобальних, регіональних та національних інтересів при багатовекторній та різнорівневій зовнішній політиці України в системі міжнародної та регіональної безпеки. Розвиток стратегічного партнерства з країнами — навіть за умов загострення відносин між ними (зокрема, між РФ і США, РФ і Польщею). Виконання міжнародних зобов'язань в галузі нерозповсюдження зброї масового знищення та роззброєння;

- співвідношення внутрішніх та зовнішніх чинників безпеки. Формування та реформування державних і міждержавних організацій, структур та механізмів реалізації зовнішньополітичної стратегії держави (інтеграція до євроатлантичної спільноти; співпраця з НАТО, Радою Європи, Європейським Союзом та Західноєвропейським Союзом, країнами «Великої сімки»; стратегічне партнерство з Російською Федерацією; відносини в рамках СНД та з центральноєвропейськими державами). Зовнішні впливи на процеси прийняття державних рішень та державні інституції;

- оптимізація механізмів забезпечення національної безпеки (внутрішньої та зовнішньої) в процесі поглиблення адміністративної реформи. Вдосконалення механізмів організації та фінансування наукового та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та управління;

- участь України в міжнародних гуманітарних та миротворчих операціях. Розвиток воєнно-політичного та військового співробітництва із зарубіжними країнами;

- система врегулювання прикордонних суперечок та конфліктів у процесах делімітації та демаркації кордонів, розмежування морського шельфу, районів експлуатації ресурсів моря тощо;

- воєнна реформа в структурі державних перетворень (удосконалення структури, функцій та визначення оптимальної чисельності військових формувань держави, запровадження демократичного цивільного контро-

лю над воєнною сферою). Оптимізація співвідношення військових формувань, правоохоронних органів та інших силових структур;

- запровадження державної системи заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, організованою злочинністю, тероризмом, наркобізнесом, нелегальною міграцією, подолання криміналізації економіки, суспільства і влади. Співпраця з цих питань з міжнародними і регіональними організаціями, національними структурами безпеки інших країн.

Головними пріоритетами у сфері економічної безпеки є:

- формування безпечного середовища для проведення структурних та інституціональних змін в економіці (приватизація, ефективність управління державними корпоративними правами, інвестиційні процеси, дерегуляція економіки) і забезпечення стратегії економічного зростання. Підвищення конкурентоспроможності української економіки, посилення інноваційної та науково-технічної складових;

- оптимізація бюджетного процесу. Реструктуризація та погашення зовнішнього та внутрішнього боргів України;

- формування системи господарських відносин, яка б сприяла виведенню економіки з «тіні» (оздоровлення фінансово-кредитної сфери та припинення відпливу капіталів; реформування податкової системи; зменшення бартеризації економіки та позабанківського обігу грошової маси; проблеми легалізації «тіньових» капіталів, прихованої зайнятості населення та її соціальних наслідків);

- енергетична безпека держави. Створення прозорого середовища для сталого функціонування і розвитку ПЕК (подолання негативних тенденцій в електроенергетиці; диверсифікація джерел постачання енергоресурсів через розвиток транспортно-комунікаційних коридорів у системі країн ГУУАМ, а також торговельних відносин з країнами Близького Сходу);

- забезпечення продовольчої безпеки і проблеми реформування АПК;

- техногенне навантаження на навколишнє середовище. Виведення з експлуатації Чорнобильської АЕС та забезпечення надійності «саркофагу» (питання залучення міжнародних організацій та ефективності використання наданих ними коштів);

- поглиблення інтеграції до світової економічної системи (впорядкування зовнішньоекономічної діяльності; участь у формуванні міжнародних транспортних коридорів та їх інфраструктури; вдосконалення митно-тарифної політики; розширення участі в діяльності міжнародних торгово-економічних та фінансових організацій);

- питання забезпечення Збройних Сил озброєнням та військовою технікою (самостійні розробка та виробництво; закупівля в інших країнах; спільні з іншими країнами розробка та виробництво). Оптимізація та фінансове забезпечення державного оборонного замовлення з виробництва та закупівлі озброєння, військової техніки, комплектуючих до них для Збройних Сил та для продажу за кордон;

- розробка, фінансове забезпечення та реалізація Державної програми реструктуризації, конверсії та приватизації підприємств оборонно-промислового комплексу.

Важливі пріоритети національної безпеки в гуманітарній сфері торкаються:

- процесів розбудови громадянського суспільства (політичне структурування, етнополітична консолідація, мовна та соціокультурна біполярність, міжконфесійна злагода). Проблем соціально-психологічної адаптації населення до процесів сучасної модернізації, інноваційного розвитку та ринкових перетворень;

- поліпшення демографічної ситуації в державі. Стану системи охорони здоров'я населення та її відповідності реаліям навколишнього середовища;

- сучасного розвитку науки та освіти, розробок у сфері новітніх технологій як основної складової сучасного національного розвитку та безпеки;

- розвитку інформаційного середовища в Україні. Формування позитивного іміджу держави та ефективного представлення цінностей української культури в світовому інформаційному та культурному просторі в контексті сприяння інтеграції України в міжнародне співтовариство. Інформаційної присутності України у важливих регіонах (Росія, країни ГУУАМ, Західна та Центральна Європа);

- проблем односторонньої іноземної соціально-культурної, релігійної та *інформаційної експансії*, що проводиться з метою втілення політики домінування та посилення політичного впливу; протидії використанню можливостей ЗМІ з метою маніпулювання суспільною свідомістю.

Таким чином, на сучасному етапі головні пріоритети національної безпеки України містяться в трьох сферах: політичній і військово-політичній, економічній та гуманітарній. Отже, діяльність органів державної влади України повинна бути сконцентрована на вирішенні завдань забезпечення національної безпеки саме на зазначених напрямах.

ЗІ СТРАТЕГІЄЮ ГРУЗІЯ ВЖЕ ВИЗНАЧИЛАСЯ...

Джоні ПІРЦХАЛАЇШВІЛІ,
генерал-лейтенант, начальник Генерального штабу - перший заступник міністра оборони Грузії

Концепція національної безпеки Грузії повинна забезпечувати єдність принципів формування та проведення державної політики національної безпеки. Йдеться про об'єднання підходів у формуванні відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, концепцій, державних та відомчих програм у різних сферах національної безпеки.

Минуло десять років незалежності Грузії, і цей період був для країни надзвичайно важким. З 1989р. для Грузії почалася нова ера боротьби за незалежність. Країна пережила внутрішню війну 1991-1992рр., війну з Абхазією 1993-1994рр. Однак, є й досягнення, серед яких — діючий на території країни нафтопровід Баку-Супса і підписана угода щодо введення в дію нафтопроводу Баку-Тбілісі-Джейхан.

Визначаючи політичну стратегію, не можна забувати, що Грузія вже визначила свій орієнтир на Захід. Щодо економічних орієнтирів, то варто нагадати, що після розпаду СРСР економіка практично дійшла до нуля. Зовнішнє та внутрішнє протистояння призвело до того, що перестали працювати практично всі заводи і фабрики, довелося за короткий термін часу відновити втрачене і поставити все на нові рейки. В цьому напрямі ми відчуваємо підтримку як з боку Заходу, так і з боку братського українського народу. Практично з 1991р. Грузія живе в стані війни. Грузія не мала своїх Збройних Сил, коли російські війська вийшли з країни, не залишивши нічого, а те, що залишилося, радше допомагало нашому ворогові. У війні з Абхазією Грузія зазнала поразки, але це була поразка не від Абхазії, а від Росії. І єдиний народ, який був разом з нами у тяжку хвилину — це український народ. Близько 200 чол. з України воювали разом з нами. А коли нам було важко в 1994р., коли треба було вивезти тисячі людей з гір, Україна підняла полк вертольотів і допомогла це зробити.

Сьогодні, коли внутрішній осередок напруги ще існує, коли зовнішні загрози реальні, коли певну частину території практично втрачено, коли на території Грузії ще існують військові бази Росії, нам одночасно доводиться тримати Збройні Сили у постійній бойовій готовності, і при цьому реформувати та будувати їх.

Стратегію у цій справі вже визначено. В першу чергу — це стосунки з НАТО, участь у Програмі «Партнерство заради миру». Значна частина наших військ знаходиться в Косово і велику допомогу в цьому нам надають Сполучені Штати Америки, Туреччина, Німеччина, Україна та інші держави. Грузія також активно шукає союзу в рамках ГУУАМ.

ГАРВАРДСЬКА ПРОГРАМА В КОНТЕКСТІ ВІЙСЬКОВОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Микола НЕЩАДИМ,
генерал-лейтенант, начальник Головного управління військової освіти Міністерства оборони України

Поступ України в світове співтовариство після тривалого панування авторитаризму та обмеженого міжнародного співробітництва відбувається складно, болісно і, на жаль, не без помилок. Однак, еволюція цього процесу має позитивну спрямованість і повинна підтримуватись на різних рівнях державою та міжнародними інституціями, зацікавленими в подальшій інтеграції України в світову спільноту як рівноправного партнера.

Після проголошення незалежності в Україні розпочався активний пошук власних шляхів будівництва та розвитку національної освіти і науки. Створення, з урахуванням світового досвіду, гнучкої, відкритої і безперервної системи освіти, її подальший розвиток повинні закласти основи відродження України на грунті державності та демократизації суспільства.

Невід'ємною складовою загальнодержавної освітньої системи є військова освіта. Формування сучасної, високоефективної системи військової освіти, її пріоритетний розвиток у будівництві Збройних Сил України стали важливим і відповідальним завданням держави.

Сьогодні можна констатувати, що в Україні створена система військової освіти, яка є складовою частиною загальнодержавної системи з урахуванням особливостей військово-професійної підготовки фахівців. Її функціонування та подальший розвиток здійснюються у правовому полі, що базується на Конституції України і регулюється Указами Президента України, постановами Уряду, відомчими нормативними актами, міжнародними договорами та угодами.

Військова освіта є складовою єдиної системи освіти України. Керівництво підготовкою фахівців для всіх силових структур в єдиній системі військової освіти здійснюється Міністерством освіти і науки України та іншими центральними органами влади, яким підпорядковані військові навчальні заклади, на основі рекомендацій Координаційної ради — колегіального дорадчого органу при цивільному освітньому відомстві.

Разом з тим, аналіз практики нормативно-правового регулювання військової освіти в Україні, ознайомлення з досвідом зарубіжних країн дають підстави стверджувати, що

ція юридична база має ряд недоліків. До основних із них можна віднести: відсутність цілісного нормативно-правового Кодексу щодо військової освіти; правову неврегульованість окремих суспільних відносин; диспропорцію у співвідношенні між законами та підзаконними актами; наявність морально застарілих і тимчасових керівних документів.

Крім того, на нашу думку, **потрібно налагодити чіткий правовий механізм забезпечення та функціонування державної політики у сфері військової освіти шляхом** створення стабільної та чіткої системи нормативно-правових актів; здійснення систематичного та дієвого контролю за дотриманням чинного законодавства та узагальнення практики його застосування; запровадження системи експертних оцінок; здійснення фундаментальних та прикладних наукових досліджень; проведення семінарів, конференцій, розробки пропозицій; вдосконалення методики здійснення управлінських функцій.

Розв'язання проблем становлення військової освіти в Україні відбувається не без труднощів, але поступальним шляхом — шляхом інтеграції у світове співтовариство на гуманістичних та демократичних засадах. Суттєвий внесок у цю справу додає і Гарвардська програма «Національна безпека України».

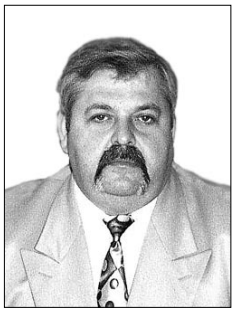
Ця програма була започаткована групою викладачів Гарварду, керівництвом та співробітниками Школи управління ім.Дж.Кеннеді. На думку керівників Програми, Україна, враховуючи її потенціал, посідає одне з провідних місць у регіоні і розглядається як стратегічний партнер США. Саме ці чинники обумовили заснування Програми, на позитивну реалізацію якої ми дивимося з оптимізмом.

Корисними і повчальними в Гарвардській програмі для нас є:

- інформаційно-аналітичні матеріали щодо визначення місця і ролі України в світі, проблем європейської безпеки, специфіки міждержавних відносин;
- концептуальні підходи до визначення цілей національної безпеки, стану цивільно-військових відносин, розподілу функцій між виконавчою та законодавчою владою, перспектив розвитку військової справи;
- співставлення поглядів щодо загроз Україні, розгляд проблем економічної безпеки, підвищення військового професіоналізму, комплектування збройних сил, організації оборони держави, формування сучасної системи військової освіти;
- дискусії з проблем державотворення, пропозиції щодо оптимізації цього процесу.

Співробітництво в рамках Гарвардської програми сприяє розширенню світогляду її учасників, озброює їх системою сучасних і актуальних знань.

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВНУТРІШНЬОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ



Олександр ВЛАСЮК,
заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень при Раді національної безпеки і оборони України

Нині економічній політиці України в основному притаманні елементи так званої неоліберальної моделі. Її основний зміст характеризується такими чинниками, як повна лібералізація цін і зовнішньої торгівлі, скорочення дефіциту бюджету, дерегуляція економіки (тобто мінімізація впливу держави), швидка приватизація і «придушення» інфляції суто монетарними, фіскальними методами. Відомо, що в умовах монополізації економіки лібералізація цін може призвести до повного колапсу. Але, на жаль, Україна пішла саме цим шляхом. Практично, її змусили це зробити, оскільки саме Росія прийняла ці правила гри. Були відсутні кордони з Росією, і коли там були відпущені ціни, в Україні також були вимушені піти на такий крок.

Тому економічна політика України першої половини 90-х років вимушено формувалася як реакція на політику Росії і на практиці перетворилася на пакет заходів з реалізації вимог міжнародних фінансових організацій. Аналіз причин погіршення основних економічних показників змушує сьогодні говорити про низку загроз економічній безпеці держави, які виникли саме як наслідок реалізації такої економічної політики.

Що ми розуміємо під економічною безпекою? Це таке становище в національній економіці, коли зберігається можливість держави нейтралізувати чинники, що загрожують економічним інтересам.

У цьому контексті занепокоєння викликає національна грошова система. Вона фактично була повністю ліквідована в 1992-93рр., коли склався значний рівень доларизації економіки і значне підвищення обсягів готівки в обігу. Починаючи з 1994-1995рр., шляхом досить жорстких обмежень вдалося скоротити темпи інфляції. Однак, таке скорочення треба розглядати як «придушення» інфляції. Зокрема тому, що грошова система після таких заходів вже була неспроможна коректно передавати ринкову інформацію і служити провідником ринкових стимулів. У ході активної політики макроекономічної стабілізації вдалося значно посилити грошову і валютну складові економічної безпеки. Водночас, це посилення було досягнуте за рахунок накопичення значної кількості структурних диспропорцій в економіці.

Ще одна больова точка — це стан фінансової системи в цілому. Фінансове становище підприємств залишається складним. Наприклад, у 1998р. більше половини національних підприємств та близько 90% сільськогосподарських підприємств країни були збитковими. Для західних економістів це, напевно, виглядає неймовірно. Оскільки, маючи збитки, підприємство повинно збанкруту-

вати. Однак, якщо під банкрутство підпадає така величезна кількість підприємств, то це свідчить про певні проблеми в економіці країни. Водночас, як у 1998 р., так і в минулому році, продовжувала збільшуватися дебіторська заборгованість, тобто, збільшувалися борги. Вони зараз вже перевищують валовий внутрішній продукт України. Все це дає підстави говорити про важкий фінансовий стан підприємств.

Ще одна проблема, яку неможливо обминути, — фінансово-кредитна сфера. Вона не забезпечує функцію акумулювання і ефективного перерозподілу ресурсів. Наприклад, обсяг сплаченого статутного фонду українських банків становить близько 2 млрд. грн., а активи банків, якими вони можуть оперувати, перевищують 20 млрд. грн. Мабуть, середній банк у Бостоні має більші активи. Відсутність в Україні достатньої кількості кредитних ресурсів спричиняє такий рівень реальної кредитної ставки, який практично унеможливлює систематичне використання підприємствами кредитних ресурсів. Очевидно, що падіння виробництва, яке відбувається протягом останніх восьми років, істотно скорочує бюджетні надходження. Тому під тиском необхідності скорочення бюджетного дефіциту, Уряд вимушено відмовився від використання бюджету як засобу економічного регулювання.

Навряд чи можна звинувачувати Уряд. Він працює в умовах, які створено парламентом. І для виконання бюджету Уряд іде шляхом більш жорсткої податкової політики. А підприємства, відповідно, ховаються в тінь від сплати податків. Знову-таки, в 1998р. податкова нестача зросла більш ніж у п'ять разів і досягла суми в 10 млрд. грн. Звідси висновок, що норма оподаткування зараз вийшла за межі ефективної ставки, перетворившись таким чином на чинник інфляції — надмірних витрат і зниження конкурентоздатності національного виробника. При виході підприємств з-під державного управління, державна власність фактично виявилася в таких умовах без господаря. Тобто, виникли умови для використання її в тіньовому секторі. Було зроблено спробу знайти шляхи прискорення приватизації державного майна. Однак це не дозволила зробити нестача відповідних законів.

Тривала криза у внутрішньому попиті і посилення податкового тиску призвели до негативних змін економіки України. Наприклад, у загальній структурі промисловості частка металургії зросла з 10% у 1990р. до 50% у 1998р. Це передусім означає, що **вітчизняна економіка йде шляхом розвитку енерговитратного, дуже небезпечного і низькотехнологічного виробництва. Україна вимушена йти на це, оскільки збут за кордоном знаходить саме ця продукція.** Таким чином, економічна політика, що проводилась в Україні протягом 1990-1998рр., (незважаючи на успіхи, досягнуті в окремих галузях, на окремих напрямках) не спромоглася акумулювати ту критичну масу ринкових перетворень, яка вплинула б на загальний розвиток економіки. Головне, макроекономічна стабілізація, якої в цілому було досягнуто, не отримала підтримки в Україні на рівні підприємств, тобто, на мікрорівні.

Таким чином, можна констатувати, що Уряд переоцінив можливості українських підприємств щодо самовдосконалення. З одного боку, політика, яка проводилась, не сприяла акумуляції або мобілізації, або, навіть, просто збереженню інституційних ресурсів, а з другого боку, керівники підприємств виявилися не готовими активно діяти в умовах ринку. Внаслідок загострення суспільних суперечок, в Україні стався драматичний розрив між інтересами особистості, підприємства і держави. Створилася така ситуація, коли кожна з цих складових суспільного організму боролась виключно за своє власне виживання. На відміну від оголошеної на початку 90-х років економічної політики, нині необхідно перейти до реструктуризації національної економіки за умов ринку. Основною ланкою цих перетворень може (й повинно) стати безпосередньо підприємство. Українська держава нині не має достатніх ресурсів для того, щоб провести широку реструктуризацію галузей економіки. За відсутності іноземних інвестицій, відповідальність за пошук джерел фінансування лягає на плечі наших підприємств. У зв'язку з цим, забезпечення здійснення реформ і наближення інтересів підприємств до національного виробника вимагають протекціоністських заходів з боку Уряду. Очевидно, що вимагають змін кредитна, фінансова та бюджетна політика держави.

ГАРВАРДСЬКА ПРОГРАМА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Валерій ШАРИЙ,
генерал-майор, заступник начальника
Національної академії оборони України

Зміст програми. Програма добре продумана, охоплює широке коло питань, принципово важливих для керівника (державного чиновника) середнього і вищого рівня (стратегія і національна безпека, воєнна безпека, економічна безпека, процес ухвалення рішень, перспективи розвитку та проблеми управління).

Розклад занять складено заздалегідь на весь період навчання й окремо на кожний навчальний день, доведено і видано членам делегації вже на першій організаційній годині. Про високу якість планування й організації проведення занять свідчить той факт, що за два з половиною тижні занять не було зафіксовано жодної заміни теми занять або заміни лектора.

Кваліфікація фахівців, запрошених для проведення занять дуже висока. Серед них були видатні політичні діячі, дипломати, фахівці з питань національної безпеки і геополітики, державні чиновники найвищого рангу, конгресмени, найвідоміші професори найпрестижніших університетів США (З.Бжезинський, С.Хантінгтон, Дж.Дейч, Е.Картер, М.Голдман та інші).

З огляду на побажання учасників попередньої програми «Національна безпека України», крім планових лекцій, розкладом було передбачено заняття в групах по 8-9 чоловік, щоб учасники могли поділитися зі своїми колегами думками і проблемами в неофіційній атмосфері, а за результатами обговорень підготувати короткі доповіді. Усього було заплановано групові заняття з трьох питань.

Під час обговорення *пріоритетів національної безпеки України* учасники торкнулися пріоритетів і політики України стосовно Росії, інших країн СНД, Центрально- і Східноєвропейських країн, країн НАТО, а також домовленостей і заходів оборонного характеру, які необхідно розробити з іншими країнами і групами країн.

Під час розгляду *пріоритетів економічної безпеки України*, обговорювалися перепони на шляху економічного відродження і розвитку України, стратегія України щодо торгівлі з Росією й іншими країнами СНД, короткострокова і довгострокова енергетична стратегія України з урахуванням залежності від зовнішніх постачань нафти і газу, шляхи реорганізації оборонної промисловості України.

Під час *обговорення проблем прийняття рішень і військового професіоналізму* увагу учасників було зосереджено на ролі Ради національної безпеки і оборони, Міністерства оборони і Верховної Ради у забезпеченні ефективного процесу формування політики й прийняття рішень. Обговорювалися кроки, необхідні для удосконалення роботи з упорядкування оборонного бюджету і проведення його узгодження і затвердження, сучасні підходи до визначення розміру і структури Збройних Сил України, а також роль військових у визначенні політики держави і взаємовідносини між військовими і цивільними.

Рівень забезпечення занять учбово-методичними матеріалами в Школі державного управління США ім.Дж.Кеннеді є для нас поки що нездійсненною мрією.

Усі аудиторії обладнані засобами статичної і динамічної проекції і звукозапису. Здійснювався високоякісний синхронний переклад усіх виступів українською і російською мовами. Кожному слухачеві був виданий повний комплект матеріалів, що включає: сумку-портфель, папку зі швидкозшивачем, історичну довідку про Гарвардський університет, карту м.Бостона, схему всіх корпусів Гарвардського університету, схему ліній метрополітену, план-схему гуртожитків студентського містечка, телефонний довідник університету, іменна картку-перепустку в навчальні приміщення університету, перепустку до спортзалу, путівник по Бостону, ідентифікаційну картку для користування бібліотекою, медичним кабінетом, мікроавтобусами, розклад занять, тексти всіх запланованих лекцій, біографічні довідки всіх викладачів, письмові приладдя і робочі зошити. Крім того, кожному слухачеві виділялася поштова скринька для одержання особистої кореспонденції, а також картка для ведення безкоштовних міжнародних телефонних переговорів.

Умови розміщення і побуту — вище всіх похвал. Члени делегації проживали в університетському гуртожитку, устаткування і благоустрій якого відповідають рівню готелю дуже високого рангу: індивідуальні кімнати, робочі кабінети, вітальні, обладнані газовими й електричними плитами, холодильниками, прекрасними меблями, телефонами, кольоровими телевізорами.

Харчування організоване по ресторанному типу з різноманітним асортиментом блюд. На якість організації дозвілля нарікань також бути не може. Програма була насичена дуже цікавими екскурсіями, відвідинами спектаклів, музеїв, спортивних ігор, інших видовищ. Необхідно відзначити, що всі витрати по організації навчання, проживання, харчування і перевезення членів делегації взяли на себе організатори Програми.

Побажання

1. Перелік тем і питань, що включаються до програми навчання, доцільно заздалегідь і більш ретельно погоджувати з відповідними міністерствами і відомствами, з переліком завдань, що стоять перед делегацією, її персональним складом.

2. Професорсько-викладацький склад, що залучається для проведення занять, завчасно інформувати про склад делегації, посади і звання її членів. Доцільно по кожній із тем, включених до Програми, складати перелік питань, відповіді на які хотілося б почути з вуст лектора. Ці питання бажано передавати лектору заздалегідь або хоча б перед лекцією. Просити організаторів, щоб кожен лектор, по можливості, свій матеріал намагався інтерпретувати відповідно до нагальних проблем України.

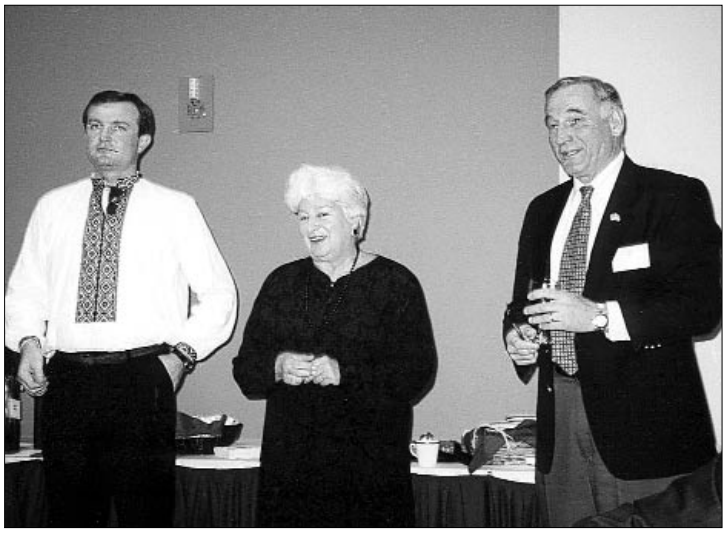
М'ЯЧ НА УКРАЇНСЬКІЙ ПОЛОВИНІ ПОЛЯ: ДЕЯКІ РОЗДУМИ З ПРИВОДУ ОРГАНІЗОВАНОЇ СПОЛУЧЕНИМИ ШТАТАМИ ПРОГРАМИ З НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Роберт Х'ЮЗ,
полковник ВПС США,
військовий та військово-повітряний аташе США в Україні

У листопаді 1999р. делегація в складі 35-ти високопоставлених представників України, Грузії та Молдови на чолі з директором Національного інституту українсько-російських відносин професором С.Пирожковим провела два тижні в Кембриджі (штат Массачусетс), де тривав двотижневий семінар з питань національної безпеки, організований Школою дерхавного управління ім.Дж.Кеннеді Гарвардського університету. Я мав щасливу нагоду взяти участь у цьому незвичайному форумі й повернувся до Києва з незабутніми враженнями від численних розмов з моїми українськими колегами.

Уявіть собі повну аудиторію студентів. Це не звичайні студенти. Ось сидить начальник Генерального штабу ЗС України. Поруч з ним — директор провідного академічного інституту. Далі — начальник Генерального штабу ЗС Грузії та заступник міністра оборони Молдови. Позаду — другий ешелон: заступники міністрів, офіцери, радники, науковці. Ми зібралися для того, щоб знайти ідеї, за допомогою яких ми змогли б відчинити перед Україною браму на шляху до збереження своєї незалежності, провідної ролі в регіоні та економічного процвітання її народу.

Від зацікавлених доповідачів, з подекуди гострих дискусій я дізнаюсь про складну ситуацію, в якій перебуває Україна. Неформальне обговорення триває, нагадуючи про непрості проблеми на шляху незалежності та



національного самоусвідомлення. Спілкування з такими різними людьми має особливу цінність: вплив різних думок може призвести до появи ідеї, яка визріє пізніше; дискусії з колегами з різних міністерств закладають зерна довіри, такої необхідної для створення єдиної команди.

Ця програма має на меті саме створення команди. Нечасто генерали, заступники міністрів, радники адміністрації, науковці мають нагоду обговорити важливі питання в такій природній атмосфері. Після днів та тижнів дискусій з'являється чималий взаємний інтерес та справжня приязнь. З поглибленням дискусій розпочинається дійсне вирішення проблем.

Програма завершилася швидше, ніж хотілося б. Нелегко було розлучатися з нашою «Матінкою Ненсі», доктором Н.Хантінгтон, директором Гарвардської програми «Національна безпека України», та її колегами, які так дбали про нас протягом двох тижнів. Ми завершили цю надзвичайно цікаву (з особистої та професійної точок зору) Програму зі змішаним почуттям жалю та задоволення. Прощаючись, ми пообіцяли один одному підтримувати зв'язки після повернення до Києва.

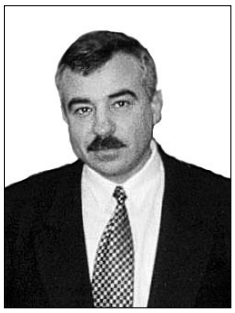
Хоча формально Програму з національної безпеки завершено, фактично вона лише розпочинається. Повернувшись до праці після семінару, ми починаємо втілювати ідеї, наслідки дискусії, думки, навіяні двотижневим перебуванням за кордоном. Ми починаємо шукати можливості знову зібратись та продовжити наші дискусії, так різко зупинені раптовим приходом останнього дня роботи. Наші випадкові зустрічі викликають радісну посмішку та нагадують про зміцнілу дружбу.

На даний момент в роботі Програми з національної безпеки взяли участь вже три групи представників України.

Те, про що я пишу, відчуваю не я один. Кожен з нас усвідомлює цю спорідненість завдяки спільному досвіду, вдячності за серце й душу, вкладені кожним учасником у спільний результат, та бажає перенести наше спілкування та обмін думками на український ґрунт. Навіщо так далеко їхати, щоб обмінятись думками? Чому не збиратись в одній з численних установ, так гідно представлених в рамках Програми? Чому не створити приємний прецедент для майбутніх випускників?

Україно, гра проти безжалісного часу розпочалася. Команда на полі — м'яч у грі. На українській половині поля.

ГОРДІЇВ ВУЗОЛ У ПРИДНІСТРОВ'Ї



Анатол ГУБОГЛО,
бригадний генерал (запасу),
колишній перший заступник міністра оборони
Республіки Молдова

Питання національної безпеки для Республіки Молдова стали актуальними і потребують визначення пріоритетів. Головним для нашої країни є утвердження своєї незалежності, територіальної цілісності, продовження соціально-економічних реформ та посилення свого економічного потенціалу, розвиток взаємовідносин з сусідніми державами. Важливого значення набули й питання подальшої інтеграції у європейські регіональні структури, боротьба зі злочинністю, передусім організованою, боротьба з корупцією тощо. Вкрай гострим залишається питання врегулювання Придністровської проблеми. Згідно з Конституцією, Республіка Молдова є нейтральною державою. Але це не означає, що ми вважаємо за можливе зайняти пасивну позицію в питаннях регіональної та європейської безпеки.

Розвиток демократії продовжується, хоч і повільно, але просувається вперед. Дуже складно вирішується питання стабільності всередині країни. Ми визнаємо, що розв'язання цієї проблеми певною мірою залежить від термінів виводу російських військ з території Республіки Молдова. І, в першу чергу, вивозу боєприпасів та іншого військово-технічного майна, що накопичилися у Придністров'ї і створюють загрозу екологічної катастрофи в цілому регіоні. На жаль, процес вирішення цього питання російською стороною зволікається і, не виключено, навмисно. Ми гадаємо, що активізувати цей процес може сусідня Україна, яку, на нашу думку, таке становище теж не влаштовує. Ми сподіваємося, що факт виводу російських військ з території Молдови до 2002р. буде реальністю і заява, яку Росія зробила під час Стамбульського самміту (1999р.), не залишиться лише декларацією. Дійсно, Придністровський вузол є каталізатором зростання злочинності як у регіоні, так і в Республіці в цілому. Цей регіон продовжує притягувати криміналітет зі всього пострадянського простору.

В контексті реалізації домовленостей, досягнутих під час зустрічі 16 липня 1999р. у Києві за участю президентів Молдови і України, прем'єр-міністра РФ і глави Придністровської Адміністрації, у присутності представників місії ОБСЄ, були прийняті рішення з питань створення спільних кордонів, економічного, правового, оборонного та соціального простору між Придністровською стороною та Республікою Молдова. На жаль, вони реалізуються з певними ускладненнями. Пов'язано це з тим, що ми маємо принципові позиції щодо рішення тих питань, які не можемо залишити нерозв'язаними. Така ситуація використовується Придністровською стороною для зволікання процесу переговорів. Наприклад, позиція Придністровської сторони щодо створення єдиного оборонного простору передбачає наявність двох армій під одним командуванням, що саме по собі є неприпустимим. Придністровська проблема виходить за межі Республіки Молдова, і тому сусідні держави, як і ми, зацікавлені в якомога швидкому розв'язанні цієї проблеми.

Вирішення проблеми національної безпеки для Республіки Молдова ми вбачаємо у забезпеченні своєї територіальної цілісності, в продовженні реформ, у нормалізації ситуації у Придністровському регіоні, виводі російських військ з території Республіки, посиленні боротьби зі злочинністю та корупцією, а також у подальшій інтеграції до регіональних структур європейської безпеки.

«ПРАЦЮЙМО РАЗОМ НАД НОВОЮ ПРОГРАМОЮ ДОСЛІДЖЕНЬ У ГАЛУЗІ БЕЗПЕКИ»

Григорій НЕМИРЯ,
директор Центру європейських та міжнародних досліджень,
Інститут міжнародних відносин, Україна

Програма «Національна безпека України» дала мені можливість не просто більше дізнатись про безпеку, зовнішню політику та оборону, але й спонукала до роздумів про шляхи застосування набутого досвіду. Я дійшов висновку, що найкраще було б заснувати в Україні відповідну систему та започаткувати процес сприяння інститутам політичного аналізу та концептуальної розробки, які б допомагали подолати розбіжності між різними традиційними підходами до національної безпеки, що існують на Заході та в Україні, та відчуження між науковцями та політиками, що має глибоке коріння в Україні. Я хотів би представити свій погляд на нову Програму досліджень в галузі безпеки, яка могла б допомогти досягненню цієї стратегічної мети.

Програма має поєднувати підготовку фахівців, дослідження та політичний аналіз для досягнення таких цілей:

- вдосконалення та закріплення навичок аналізу і формулювання публічної політики та підвищення якості процесу визначення і реалізації державної політики в Україні;
- зміцнення цивільного контролю над військовими;
- підтримка створення інститутів, які слугували б «мозковими центрами» в галузі зовнішньої політики та безпеки, тісно пов'язаних з подібними установами в Сполучених Штатах та Європі; сприяння тіснішій інтеграції українських науковців та дослідницьких центрів у міжнародну наукову та політичну спільноти;
- розгортання дієвої регіональної мережі експертів та інститутів (стратегічних спільнот), здатних досліджувати стратегічно важливі аспекти розширення НАТО та ЄС, надавати незалежну ґрунтовну аналітичну підтримку учасникам цього політичного процесу з боку Уряду та неурядових організацій.

Однією з перешкод на шляху послідовних реформ в Україні була неспроможність українських політиків забезпечити незалежний, своєчасний та предметний аналіз альтернативних політичних кроків та довготермінових наслідків політичних рішень. Я вважаю, що зараз Програма набрала політичної ходи, і цим слід скористатись.

По-перше, Президент України продемонстрував свій рішучий намір прискорити всебічні політичні та економічні реформи в усіх галузях, включаючи державне управлін-

ня та безпеку. Це свідчить про краще сприйняття різних можливих політичних рішень та заохочення публічної дискусії з важливих питань. Програма досліджень у галузі безпеки має стати дієвою трибуною для обговорення питань формування політики, публічних дебатів, і, таким чином, сприяти невпинному просуванню по шляху реформ.

По-друге, відносини між Україною та ЄС досягли критичної межі, і для політиків зростає важливість наявності альтернативних варіантів політичних рішень та можливості своєчасного якісного аналізу різних аспектів поточних та майбутніх відносин між ЄС та Україною, а також більш широких регіональних наслідків розширення ЄС. Програма досліджень у галузі безпеки дозволить Україні розширити можливості політичного аналізу з цих питань, надасть європейським партнерам гнучкий механізм дослідження проблем, що викликають спільний інтерес.

По-третє, стратегічні відносини між США та Україною потребують нових ідей для їх подальшого розвитку і подолання зростаючого відчуття розчарування та незадоволення. В разі успіху, Програма досліджень у галузі безпеки допоможе вирішенню цього важливого завдання.

По-четверте, розвиток подій у Росії спонукає деякі країни СНД (Грузія, Молдова, Азербайджан тощо) до активізації контактів з Україною з метою використання потенціалу субрегіонального співробітництва для зміцнення своєї безпеки. Програма досліджень у галузі безпеки надає їм таку можливість.

По-п'яте, існують невикористані можливості для зміцнення співробітництва з сусідніми країнами, насамперед з Польщею, Румунією, Словаччиною та Угорщиною. Інтенсивні міжурядові контакти не підкріплені стабільними зв'язками з політичними інститутами цих країн. Програма досліджень у галузі безпеки допоможе усунути цей недолік, зокрема, зменшити побоювання, що Україна залишиться на узбіччі або взагалі випаде з процесу розширення ЄС та НАТО.

Найкращий спосіб досягти цих цілей — це поєднання зусиль та досвіду провідних українських урядових та неурядових структур. Я очікую конструктивного залучення до цього процесу таких установ, як Національний інститут стратегічних досліджень, Національний інститут українсько-російських відносин, Центр європейських та міжнародних досліджень, Інститут міжнародних відносин, Український центр економічних і політичних досліджень та інших установ, які бажатимуть присвятити цьому свій час та сили. Немає потреби нагадувати, що повноцінний розвиток Програми буде неможливим без участі та допомоги таких відомств, як Рада національної безпеки та оборони, Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони України. Немає сумніву, що Програма досліджень у галузі безпеки лише виграє від участі профільних комітетів Верховної Ради. Центр європейських та міжнародних досліджень міг би відіграти роль каталізатора в процесі оформлення та координування такого партнерства.

Я переконаний, що таким чином Програма досліджень у галузі безпеки зможе допомогти оформленню досі відсутньої в Україні ефективної схеми співпраці, включаючи корисний обмін фахівцями, між урядовими та неурядовими структурами в галузі зовнішньої політики, безпеки та оборони. Інші проекти, над якими зараз працюють партнерські установи, були б не альтернативою, а доповненням до Програми досліджень у галузі безпеки.

Що стосується зарубіжних партнерів, то Центр європейських та міжнародних досліджень вже мав переговори із зацікавленими особами, які представляли Школу державного управління ім.Дж.Кеннеді, Гарвардський університет, Міжнародний інститут стратегічних досліджень, іншими партнерами, які підтвердили зацікавленість у такому партнерстві. Для запровадження першокласного рівня підготовки та освіти надзвичайно важливо забезпечити участь провідних іноземних установ та центрів.

Можливі заходи в межах програми зводяться до наступного.

Програми індивідуальних стипендій в галузі політики безпеки надають керівникам та фахівцям вищої та середньої ланки, як нині діючим, так і тим, що завершили професійну діяльність, можливість від 3 до 12 місяців працювати в Центрі європейських та міжнародних досліджень. Членами товариства могли б бути громадяни України та інших держав, які працюють в галузі європейських та міжнародних досліджень, європейської інтеграції, євроатлантичної безпеки, відносин між цивільними та військовими. Вони працювали б над

практичними питаннями, використовуючи свій досвід та спілкуючись з іншими експертами (українськими та закордонними), в т.ч. з академічних кіл, з метою формулювання політичних рекомендацій Уряду та (або) міжнародним організаціям. Від стипендіатів вимагатиметься: публікація ґрунтовних праць або політичних досліджень у галузі безпеки; участь у загальній науковій діяльності Центру та партнерських установ.

Групи дослідження безпеки мали б надати фахівцям з різних країн можливість спілкування з метою вивчення стратегічних питань на порівняльній основі, використовуючи міжгалузеві підходи та методи аналізу. Ми пропонуємо проведення телеконференцій як сучасного та ефективного методу обговорення питань із залученням дослідницьких груп та окремих експертів партнерських установ. Центр європейських та міжнародних досліджень знаходиться в приміщеннях Інституту міжнародних відносин, тому партнери зможуть спілкуватись із студентами та професорами, матимуть доступ до бібліотеки Інституту та до ресурсів Центру інформації та документації НАТО.

Мають бути утворені ***спеціальні групи з питань безпеки*** з метою створення бази, на якій фахівці з урядових та неурядових організацій могли б розглядати наявні або виникаючі політичні проблеми та готувати політичні доповіді для установ, що приймають відповідні рішення. Спеціальні групи з питань безпеки мають створюватись на прохання Уряду та (або) за рішенням Міжнародного дорадчого комітету Програми досліджень у галузі безпеки.

Модулі підготовки відповідальних працівників у галузі безпеки мали б надавати діючим керівникам можливість вдосконалення своїх знань завдяки програмам інтенсивної підготовки — тиждень у Києві та тиждень в установах-партнерах Центру європейських та міжнародних досліджень. «Український модуль» міг би допомогти вдосконалити започатковану у Гарварді Програму з національної безпеки України та пристосувати її до потреб учасників. Склад груп має віддзеркалювати **регіональні** аспекти Програми досліджень в галузі безпеки, тобто включати офіційних осіб та експертів з таких країн, як Грузія, Молдова або Польща. Згодом до участі в «Українському модулі» можна було б долучити установи та окремих осіб з таких країн, як Туреччина, Греція або Росія, що дозволило б повніше представити регіональні інтереси. Модулі підготовки відповідальних працівників у галузі безпеки наслідували б модель короткотермінових програм для відповідальних працівників.

Результати роботи Програми індивідуальних стипендій в галузі політики безпеки, Груп дослідження безпеки, Спеціальних груп з питань безпеки мають бути викладені в робочих документах та спеціальних доповідях. Це допомогло б позбутися дефіциту регулярних публікацій з питань політики в Україні. Для задоволення регіональних потреб та підтримання міжнародних зв'язків робочі документи та спеціальні доповіді слід видавати українською та англійською мовами.

Слід запровадити ***Семінари з питань європейської та глобальної безпеки*** як трибуну для обговорення проблем фахівцями та громадськістю. Семінари як арена для публічних дебатів мають стати центром тяжіння для ЗМІ та сучасним засобом формування суспільної думки. В програмі семінарів з питань європейської та глобальної безпеки могли б брати участь як члени товариства від України, так і авторитетні гості.

Для отримання необхідних коштів ми сподіваємося на підтримку фундацій та державних структур країн Заходу та України. Важливою передумовою для розробки Програми досліджень у галузі безпеки є готовність українського Уряду підтримати її та виділити кошти для її реалізації. Наші попередні контакти свідчать, що Уряд готовий надати підтримку та кошти. Центр європейських та міжнародних досліджень вже отримав від наших грузинських та молдавських колег прохання щодо участі в Програмі досліджень у галузі безпеки на якомога більш ранньому етапі.

Для забезпечення належного рівня координації, керованості та інформованості доцільно заснувати Міжнародний дорадчий комітет, до якого увійшли б представники партнерських установ та впливові діячі з України, інших країн регіону, Сполучених Штатів та Західної Європи.

Центр європейських та міжнародних досліджень запрошує всіх бажаючих приєднатись до Програми досліджень у галузі безпеки й засвідчити це, надіславши нам свої відгуки. Ми вітаємо всі зауваження та пропозиції, які допомогли б реалізації Програми досліджень у галузі безпеки.

Учасники програми «Національна безпека України» Гарвардського університету, 1997р.

Учасники програми «Національна безпека України» Гарвардського університету, 1998р.

Учасники програми «Національна безпека України» Гарвардського університету, 1999р.