



ГОРБУЛІН В. П.,
академік НАН України,
директор Інституту проблем національної
безпеки при РНБО України

УДК 351.86

УКРАЇНА В НОВІЙ ЄВРОПІ ТА СВІТІ: БЕЗПЕКОВИЙ ПОГЛЯД

Стаття присвячена проблемам трансформацій глобального світу та Європи. Розглядаються основні загрози й виклики безпеці України. Пропонується стратегія щодо дій Києва.

Ключові слова: Україна, Європа, безпека, Росія, США, ЄС, НАТО.

I. Глобальна світова криза, що триває попри всі запевнення щодо її закінчення, вже засвідчила кілька важливих моментів. По-перше, відбувся остаточний крах сподівань на завершення історії в дусі Ф. Гегеля–Ф. Фукуями. Історія не тільки не скінчилася, утворивши ліберальну демократію, але й пішла далі ще швидшими темпами саме внаслідок запровадження нових комунікаційних мереж на основі сучасних інформаційних технологій.

По-друге, доконечно спростовані економічні теорії про безкінечне і безупинне зростання внаслідок створення віртуальної економіки. Вже у середині 2000-х років ці теорії зазнали суттєвого удару під час здування пузирів інтернет-економіки, але сьогодні поставлена остаточна крапка. Варто нагадати, що нині спростованими уявленнями керувався колишній керівник Федеральної резервної системи США Алан Грінспен у своїй практичній діяльності. Не слід забувати й про фактичний відхід у забуття Вашингтонського консенсусу.

По-третє, минулий рік підвів жирну риску під перехідним постбіполярним устроєм. Йдеться, насамперед, про певну вичерпаність ідеологічного багажу, з яким провідні держави світу підійшли до фінансово-економічної кризи, і пов'язані з нею політичні трансформації. Слід чітко усвідомлювати, що ідеї «перезавантаження» є лише інтелектуальною завісою, ширмою до ідеологічного вакууму, що утворився після кризи парадигми просуван-

ня демократії, що залишалася основою для зовнішньополітичної стратегії як мінімум чотирьох американських президентів: Р. Рейгана, Дж. Буша старшого, У. Клінтона й Дж. Буша молодшого. Насправді ж зазнала суттєвого удару взагалі ліберальна парадигма, втілена ще В. Вільсоном.

По-четверте, стрімко зростають націоналізми і, відповідно, національні егоїзми, звичайно, не лише в Європі, але й в ній також. І справа не тільки і не стільки у зростаючій популярності крайніх правих. Дещо хвороблива увага до проблем міграції є скоріше суспільно більш толеруємою формою проявлення ображеного націоналізму в європейських країнах. На цьому тлі в умовах економічної кризи посилюватимуться протекціоністські настрої як в елітах, так і в широких суспільних прошарках. Причому, за певних умов, така ситуація може бути перенесена і на субрегіональний і регіональний рівні.

II. Вищевикладене є майже очевидним, проте потребує чіткої фіксації. Наразі є сенс перейти у сферу припущень і прогнозів. Ця справа непевна, але необхідна як для теоретичних, так і практичних цілей.

Масштабність кризових явищ, їхній безперебільшення системний характер є ознаками того, що криза може мати не простий циклічний характер. Навпаки, вона може свідчити про наближення кінця періоду беззаперечної американської гегемонії й прискорення процесу перенесення економічного, а згодом і політичного центру світу в Азійсько-Тихоокеанський регіон.

На користь такого припущення може говорити й активно пропагована американськими політологами, у тому числі З. Бжезінським, концепція Хімерики або G2 («Великої двойки») – глобального кондомініуму (США і КНР. Не так важливо, чи закінчатся ці дискусії практичними діями, чи все залишиться на рівні теоретичних побудов і науково-експертних розмов. Важливіше інше: вперше з часів колапсу СРСР і руйнування біполярного світового ладу респектабельні американські аналітики визнали наявність держави, співмірної хоч у перспективі з США за своїм потенціалом і актуальними можливостями.

Не залишає сумнівів і позиція Великої Британії, висловлена нещодавно Міністром закордонних справ лейбористського уряду Д. Мілібандом у Королівському інституті міжнародних відносин: Рах Americana закінчується, завдання Європи полягає в тому, щоб новим світом правила не G2 (США–КНР), а G3 (США–КНР–ЄС).

Події, пов'язані з визнанням Косово на початку 2008 року, зафіксували початок процесу руйнування міжнародної правової бази європейської та світової безпеки. Російську окупацію Південної Осетії та Абхазії та визнання Москвою цих державних утворень де-юре можна вважати прямим і безпосереднім наслідком цього прецеденту.

Водночас грузинсько-російський конфлікт 2008 року знову висуває на передній план у безпековому порядку денному Центрально-Східної Європи проблеми воєнної безпеки.

Якщо такі припущення справедливі, то слід говорити про початок достатньо довгої перебудови. При попередніх переходах гегемонії (Венеція–Голландія XV–XVI ст., Голландія–Велика Британія XVII–XVIII ст., Велика Британія–США XX ст.) ця перебудова тривала десятиріччями й супроводжувалася жорсткими війнами. Боровся за своє домінування й виживання старий гегемон, утверджувався у боротьбі з суперниками новий. Прискорення історичного часу, що відбувається внаслідок стрімкого злету комунікативних (транспортних й інформаційно-телекомунікаційних) технологій, дозволяє припускати, що нині все буде швидше, але займе не менше 15-20 років (за життя принаймні однієї генерації).

Ще одним, можливо, непрямим, але важливим свідченням проєкції серйозної дестабілізації міжнародної системи на Європу стали російські мирні пропозиції. Пропозиція Президента Д. Медведева про розробку і підписання нового базового для простору Євро-Атлантики юридичного обов'язкового Договору про європейську безпеку свідчить не лише про спроби Кремля зруйнувати НАТО, але й про його глибоку занепокоєність ситуацією і страх перед майбутнім.

III. Від великих узагальнень до конкретики. Беручись охарактеризувати безпекове середовище навколо України, передусім хочу зазначити, що воно має, умовно кажучи, два основних рівні. Перший пов'язаний насамперед з традиційними уявленнями про національну безпеку («жорсткої безпеки»). Другому притаманні нові, здебільшого нетрадиційні, виклики й загрози, те що описують як soft security. Виклад доцільно розпочати з проблем «м'якої безпеки».

1. У Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні відбувається поширення традиційних та формування нових транскордонних ризиків та загроз. Йдеться, насамперед, про міжнародний тероризм, розповсюдження зброї масового ураження та її компонентів, наркотрафік, торгівлю людьми, контрабанду, піратство та інші види організованої злочинності, кіберзагрози тощо. Україна – одна з ключових транзитних країн між Росією та Центральною Азією, з одного боку, й Європою – з іншого. Поряд з величезним позитивним потенціалом цей географічний факт має низку негативних наслідків, пов'язаних у першу чергу із діяльністю транскордонних організованих злочинних угруповань. Появі та існуванню цих проблем сприяє й невирішеність багатьох питань у сфері прикордонного режиму, демаркації й делімітації

кордону з Молдовою, РФ та Білоруссю.

Також не слід забувати про такі глобальні проблеми сучасності, як екологія, а саме глобальне потепління. Поряд із зрозумілими загрозами кліматичні зміни призводять до нових можливостей. Серед них більша доступність ресурсів Арктичної зони, у тому числі й транспортних. Введення Північного морського шляху у дію, що може стати реальністю найближчими роками, призведе до радикальної зміни напрямів вантажних потоків з Європи в Азію. І Україні слід усвідомлювати це.

2. Повертаючись до традиційного порядку денного, слід зазначити, що на цьому рівні визначальний вплив, принаймні з 2007 року, здійснює політика Російської Федерації, а також безпосередньо пов'язане з нею гальмування процесу розширення глобального Заходу, інституційно уособленого в НАТО і ЄС.

При цьому Східна Європа – вже далеко не центр світової уваги, як раніше. Зокрема, інтерес Брюсселя до нашого регіону нині не суттєво перевищує його зацікавленість в Магрибі. А для США нагальні проблеми Пакистану, Ірану, Іраку і Афганістану навіть не можна порівняти з проблемами України та інших країн між НАТО і ОДКБ. Це, насамперед, істотно розширює арсенал засобів, до яких можуть вдаватися у своїй боротьбі гравці в регіоні.

Отже, вперше за часи незалежності Україна постає перед зовнішньополітичним викликом, що може справити вирішальний вплив на її майбутнє і по значущості та ефекту перебільшити внутрішні проблеми.

3. Значення й тривалість «перезавантаження» американо-російських відносин і пов'язаного з ним поліпшення стосунків РФ–НАТО не варто перебільшувати. За оцінками аналітиків Інституту національних стратегічних досліджень Національного університету оборони США і Директорату Єврокомісії з питань зовнішніх відносин, сьогоднішня «відлига» є тимчасовою та у дальшому зміниться тривалим загостренням суперечностей між Вашингтоном і Москвою. Чергове загострення припаде на 2012-2016 роки.

Прогноз базується на наявності фундаментальних протиріч у світосприйнятті Вашингтона і Брюсселя, з одного боку, і Москви – з іншого. Йдеться, насамперед, про конфлікт цінностей. Кремль небезпідставно вважає рецепцію західних цінностей російським суспільством прямою і безпосередньою загрозою кардинальних соціальних трансформацій і можливого краху чинного режиму. По-друге, у Москві вважають, що РФ перебуває на підйомі, й черговий раз проголошують сутінки Заходу. Натомість США і країни ЄС оцінюють Росію як ре-

гіональну державу та фіксують негативні тенденції в економіці, соціальній і демографічній сферах, регіональному вимірі тощо.

До фундаментальних проблем додається й низка не менш значущих проблем нижчого рівня. Йдеться про різне сприйняття ключового для Вашингтона питання нерозповсюдження ЗМУ, переоцінку Москвою значення ядерної зброї, різні, інколи діаметрально, погляди на іранську ядерну проблему, боротьбу з тероризмом, прагнення РФ до енергетичного монополізму на Європейському континенті, а також до ексклюзивного контролю над пострадянським простором.

Водночас не слід забувати й про наявність багатьох сфер спільного інтересу РФ і НАТО. Йдеться, насамперед, про Афганістан, проблему мусульманського фундаменталізму тощо. А це означатиме, що скоріше за все конфліктність у відносинах матиме контрольований характер. Нової «холодної війни» не буде.

4. Слід чітко усвідомлювати, що Росія постала перед двома фундаментальними суперечностями. По-перше, суто консервативна і «охранительная» внутрішня політика, спрямована на пролонгацію статус-кво, вимушено поєднується з революційними методами також консервативної зовнішньої політики держави, що прагне реваншу і відновлення своїх позицій. Саме це протиріччя, з одного боку, значним чином обмежує можливості активного курсу Кремля за межами кордонів Російської Федерації. А з іншого, з огляду на суто внутрішні потреби, змушує витратити значні ресурси на боротьбу з режими, що виглядають чи сприймаються як підірвані. Чи не найяскравішим прикладом такої політики є від самого початку програшна для Росії спроба вплинути на процеси національної генези в Україні.

А по-друге, фундаментальні слабкості Російської Федерації, чи не найбільш вичерпно перелічені у липні 2009 року в інтерв'ю віцепрезидента США Дозефа Байдена Wall Street Journal, а також у вересневій статті «Вперед, Росія» президента РФ Д. Медведєва (які, до речі, майже збігаються в оцінках), з одного боку, обмежують потенціал Кремля у стратегічному вимірі, а з іншого – провокують його на активні, а може й ризиковані дії у короткостроковій перспективі.

Загалом йдеться про те, що перед Росією постав цілий комплекс проблем, що у перспективі 10-20 років можуть загрожувати майбутньому цієї великої країни. Йдеться про центровану на енергоносіях економіку, що надто слабо сприймає інновації, прогресуючу втрату науково-технічного потенціалу (про що свідчать проблеми з ракетною системою «Булава»), демографічні проблеми, кардиналь-

ні зміни етнонаціонального й міжконфесійного балансу, послаблення контролю над Північним Кавказом, інші регіональні суперечності, об'єктивна конфліктність у відносинах з КНР та інші проблеми, що у перспективі лише наростатимуть. На жаль, слід констатувати, що багато з цих проблем притаманні й Україні.

За цих умов не можна виключати гострих, а може, й авантюрних дій керівництва Росії стосовно України та інших країн регіону. Яскравим підтвердженням таких прогнозів стали події 2008 року на Південному Кавказі. Не менш показово виявилася й реакція США та ЄС на ці події.

5. Нині інтерес провідних західноєвропейських країн, а саме ФРН, Франції та Італії, у регіоні майже зводиться до безпекового порядку денного. Причому насамперед йдеться про питання енергетичної безпеки, тобто надійного й безперервного транзиту газу та інших енергоносіїв східноєвропейськими країнами. Також важливими залишатимуться питання нелегальної міграції, наркотрафіку до ЄС тощо. А також певним чином і проблеми «жорсткої безпеки», недопущення воєнних дій і, відповідно, гуманітарної катастрофи. Все це може бути досягнуто за рахунок видачі Кремлю мандата на управління.
6. Особливу роль у нашому регіоні відіграватиме зростаюча потужність Китайської народної республіки. Поки що інтерес Пекіна обмежується проблемами отримання технологій і моніторингу ситуації. Але вже зараз окремі дії КНР суттєво впливають на безпеку Східної Європи. Чи не останнім прикладом стало підписання китайсько-туркменського контракту на постачання до 40 млрд кубічних метрів природного газу на рік. Це автоматично суттєво обмежило потенціальні можливості диверсифікації постачання енергоносіїв до України й низки інших країн. За збереження чинних тенденцій і за умови успішного вирішення Пекіном внутрішніх суперечностей вплив КНР у світі, і в регіоні зокрема, лише зростатиме.

IV. Як фахівець з питань безпеки хотів би зосередитися на питанні майбутнього НАТО. Яким буде Альянс та його роль через 10–15 років? При цьому варто підкреслити, що для України вступ у цю впливову й потужну воєнно-політичну організацію не є самоціллю.

Відомо, що в офіційних структурах і дослідних організаціях країн НАТО ведеться активна дискусія щодо шляхів подолання негативних тенденцій, здатних призвести до послаблення воєнно-політичного потенціалу і політичної єдності НАТО.

В контексті цієї дискусії хочу звернутися до статті З. Бжезинського («Порядок денний для

НАТО: на зустріч глобальній мережі безпеки»). Зокрема, наприкінці тексту автор висловлює таку думку: «...щоб залишатися історично важливим, НАТО не може розширитися в глобальний альянс демократій». Вперше таку слушну думку висловила німецький канцлер Ангела Меркель ще в березні 2009 року. Зокрема, вона зазначила, що не бачить Північноатлантичний союз глобальним: «...він може забезпечити безпеку за межами Альянсу, але це не означає, що членами НАТО можуть бути всі країни світу». «Глобальне НАТО розхитає центральність зв'язків між США та Європою, і тому жодна зі зростаючих потуг, здається, не візьме членство в розширеному НАТО. Більш того, ідеологічно визначений глобальний альянс демократій постане перед великою кількістю серйозних труднощів ... у пошуку відповідного балансу між доктринальною та стратегічною метою. Зусилля з підтримання такого альянсу зможе підірвати особливу трансатлантичну єдність НАТО».

Вагомість цієї статті обумовлена тим, що її поява збіглася у часі з початком процесу безпосередньої підготовки нової Стратегічної концепції НАТО, яка має відобразити погляд на роль Альянсу в світі, характер його завдань, відносин з ЄС, ООН, «глобальними партнерами», переорієнтацію розвитку НАТО з «політики розширення» на «політику розширення сфер впливу» та внутрішню реорганізацію на наступні 10-15 років.

Не можу сказати, що цілком поділяю запропоновані З. Бжезинським ідеї, що мають досить суперечливий характер. Мова йде про інше. Нас не менше, ніж членів Альянсу, турбує питання – як буде трансформуватися НАТО у найближчі роки? Наскільки цілі, які Альянс ставитиме як пріоритет, відповідатимуть національним інтересам України в сфері безпеки?

Щодо відносин НАТО й України: використовуючи близькі мені фізичні метафори, стверджую, що НАТО має відіграти роль потужного магніту, що викликатиме в українському провіднику циркуляцію таких необхідних нам токів реформ і змін.

V. Нині через насамперед власні помилки Україна потрапила в «сіру зону безпеки» між НАТО й Росією.

1. З. Бжезинський у Foreign Affairs лише запропонував визнати нинішній стан справ, тобто нові кордони, що розшматували єдину Європу, а також зафіксувати право країн нового європейського третього світу зробити свій остаточний вибір. Час вже оголошувати про створення нового руху неприєднання. Ну це так, для розрядки. А якщо серйозніше, то у багатьох рисах українська ситуація все більше нагадує проблеми Туреччини і Греції напередодні надання Г. Труменом американських гарантій 1947 року.

Слід також зазначити, що членство України в ООН, ОБСЄ, Раді Європи, партнерські відносини з НАТО й ЄС не створюють надійних механізмів усунення загроз національній безпеці. Гарантії безпеки, отримані Україною у зв'язку з відмовою від ядерної зброї у 1994 році, не мають юридичного і тим більш інституційного оформлення і де-факто не виконуються. Консультації з зазначених питань, що ініціювалися Україною на міжнародних форумах і на двосторонньому рівні впродовж 2008-2009 років, дали обмежені результати.

2. Внутрішній колапс української влади робить Україну вразливою на міжнародній арені, шкодить її безпеці. Величезною вадою є неспроможність багатьох представників українських правлячих кіл усвідомити національні інтереси й поставити їх вище за особисті. Відсутність стратегічного мислення у значної частини українських політичних еліт гранично ускладнює процес стратегічного планування в державних інституціях, що завдає непоправної шкоди забезпеченню національної безпеки України у сьогоденних надскладних умовах.

Яскравим прикладом цього стала неспроможність Верховної Ради у цьому році ухвалити закон про допуск іноземних військових підрозділів на територію України. Через це Північноатлантичному Альянсу довелося скасувати проведення двох важливих військових навчань, які є частиною програми НАТО «Партнерство заради миру». Не можна не погодитися з думкою заступника міністра оборони США Олександра Вершбоу (яку він висловив в ефірі телеканалу «Інтер» на минулому тижні), що «...таким чином Україна втратила можливість поліпшити стандарти своєї армії». Також він справедливо зазначив, що «членство в НАТО – це політичне рішення, яке повинен прийняти український народ, але співробітництво з НАТО необхідне у будь-якому випадку».

VI. Що за цих умов варто робити Україні? Варто відмовитися від пустопорожніх декларацій, а натомість продовжувати стратегічний курс на вступ до НАТО, не відмовляючися від стратегічних цілей, визначених на законодавчому рівні. Для цього необхідно:

По-перше, долучити Україну до вироблення стратегічних концепцій Альянсу (йдеться, звісно, про експертний, консультативний рівні) та водночас розширити врахування змісту цих концепцій у процесі розвитку й реформуванні власного сектору безпеки.

По-друге, прискорити розвиток практичних можливостей для співпраці України з НАТО, насамперед з США, а також з країнами ЄС в оборонній і безпековій площинах. Україна повинна отримати як реальні результати для своєї безпеки, так і знайти своє місце (зайняти певний сегмент) в забезпеченні євроатлантичної безпеки. В цьому контексті, на наш погляд, Україна могла

бути корисною для Альянсу в питаннях повітряного транспортування, миротворчій діяльності, логістиці (медичне забезпечення), інженерно-саперному забезпеченні тощо.

При цьому слід максимально використовувати формат річних національних програм і посилити роль Спільних робочих груп Україна–НАТО, які нині працюють в галузі воєнної реформи, економічної безпеки, планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру, науки і захисту довкілля, озброєнь.

По-третє, необхідно продовжувати роботу щодо інформування громадськості про НАТО, змінивши акценти від недолугої пропаганди відверто радянського стибу до реальної просвітницької діяльності з роз'яснення цілей, завдань і можливостей Альянсу в контексті забезпечення національної безпеки України.

В умовах невизначеності перспектив приєднання до Альянсу раціонально, принаймні протягом найближчих 3-5 років, орієнтуватися на інший підхід, який передбачає паралельне впровадження заходів за кількома напрямками:

1. Зміцнення власних оборонних можливостей, у тому числі шляхом створення неядерних стратегічних сил стримування та розвитку сил спеціальних операцій.
2. Підвищення статусу зовнішніх гарантій України, які надані їй «де-юре» ядерними країнами у зв'язку з приєднанням до ДНЯЗ і зафіксовані у Будапештському меморандумі 1994 року. Причому пакет домовленостей має охоплювати кілька корзин. Йдеться, насамперед, про територіальну цілісність, невтручання у внутрішні справи, пріоритет демократичних цінностей, недопущення створення нових чи пролонгації існування діючих воєнних баз, спільну боротьбу з м'якими загрозами тощо.
3. Сприяння пошуку цивілізованого консенсусу між Україною і РФ через використання можливостей відновленого діалогу Ради НАТО–Росія з усіх актуальних проблем двосторонніх відносин.
4. Щодо взаємодії з ЄС у безпековій площині. Вважаю за необхідне розробити новий механізм співробітництва з ЄС, зокрема у питаннях протистояння м'яким безпековим загрозам, зміцнення українських кордонів. Доцільно сприяти розширенню присутності ЄС в регіонах України, насамперед в Криму – як дипломатичної, так і на рівні неурядових організацій та бізнесу тощо. Ключовим напрямом у взаємодії з ЄС мають стати не вимоги проголошення членства, а практична участь у реалізації «Східного партнерства», формування механізмів практичної взаємодії. Слід активізувати двосторонні відносини з Німеччиною, Францією та Великою Британією. При цьому потрібно підтримувати і розвивати союзницькі відносини з Польщею.

5. У відносинах з США слід забезпечити перенесення акценту з публічного й офіційного на робочий рівень, насамперед у безпековій сфері. Потрібно наповнити конкретним змістом Хартію про стратегічне партнерство від грудня 2008 року.
6. У відносинах з РФ необхідно акцентувати не на явні розбіжності, у тому числі «цивілізаційні», а на конкретні робочі питання, вирішення яких принципово можливе. Необхідно активізувати діяльність міждержавних і міжурядових органів, відновити практику зустрічей на вищому та інших рівнях. Йдеться, зокрема, про Міждержавну комісію. Варто максимально сприяти розвитку економічного співробітництва, насамперед зростанню товарообігу, а також контролюваним Українською державою російським інвестиціям у певні сектори економіки. У сфері енергобезпеки невідкладним стає підвищення прозорості відповідних ринків, а також опрацювання питань створення багаторонних консорціумів щодо розвитку ГТС.
7. Потрібно повніше використовувати можливості міжнародних організацій, таких як СНД, ОБСЄ, ООН, Рада Європи тощо, для просування політичного курсу України та пропаганди її політики.
8. Розвиток стратегічних відносин з Польщею має залишатися пріоритетом української зовнішньої політики. Водночас поліпшення стосунків з Румунією – нагальне завдання дипломатії Києва. Тим більш нині, коли питання шельфу вирішене шляхом звернення до Гаазького міжнародного суду.
9. Важливим напрямом української зовнішньої політики має залишатися цілісна Молдова, у тому числі невизнана Придністровська Молдавська республіка. Від успіху у справі вирішення придністровського питання суттєво залежатиме безпека на південно-західних рубежах України, її імідж як дієздатної держави. Водночас це дозволить вирішити цілий комплекс проблем, пов'язаних з боротьбою з організованою злочинністю. Необхідно активізувати відносини з Білоруссю як потенційно важливим партнером України. При цьому провідним напрямом таких відносин може стати енергетична безпека, економічне співробітництво, безпекова й оборонна співпраця.
10. Варто активізувати діалог з КНР, зокрема в безпековій сфері, використавши той факт, що Китай став першою державою–гарантом українського суверенітету й територіальної цілісності, який підтвердив ці гарантії у 2006 році.

.....

Horbulin V. P. Ukraine in the new Europe and in the world: the security issues / Institute of National Security Problems, National Security and Defence Council of Ukraine.

The main topic of this article is global world's and Europe's transformations. Main threats and challenges for Ukrainian national security and a proposal for new Kyiv's strategy are considered in the article.

Key words: Ukraine, Europe, EU, Russia, USA, security, NATO.

Горбулін В. П. Україна в новій Європі та світі: безпековий погляд / Інститут проблем національної безпеки при СНБО України.

Стаття посвячена проблемам трансформацій глобального світу та Європи. В ній розглядаються основні загрози та виклики безпеки України. Пропонується стратегія дій Києва.

Ключевые слова: Украина, Европа, безопасность, Россия, США, ЕС, НАТО.

Стаття надійшла до редакції 09.09.2009

Прийнята до друку 01.10.2009