



УДК 327:94

ЕВОЛЮЦІЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ КОНЦЕПЦІЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

ТОЛСТОВ С.В.,
кандидат
історичних наук,
доцент,
завідувач відділу
трансатлантичних
досліджень
Державної
установи «Інститут
всесвітньої історії
Національної
Академії наук
України»

Міжнародні переговори довкола конфлікту в східних районах України, що тривають з початку вересня 2014 р., не призвели до забезпечення сталого врегулювання. Криза в українсько-російських відносинах по-різному сприймається головними світовими гравцями, які мають власні інтереси та цілі в контексті європейської безпеки. Для України зовнішні аспекти забезпечення безпеки зберігають екзистенціальний характер. Це підштовхує офіційний Київ до пошуку механізмів, які забезпечують реальні практичні результати. За низької ймовірності надання зовнішніх політичних і військових гарантій безпеки, до таких засобів зовнішньої підтримки можна віднести активізацію стримування Росії з боку Заходу і встановлення режиму активного діалогу з пріоритетними партнерами, позиції яких найбільшою мірою збігаються з інтересами безпеки України.

Ключові слова: зовнішня політика, європейська безпека, криза, конфлікт, зовнішні гарантії, врегулювання.

Постановка проблеми. Втрата Криму і конфлікт у Донбасі продемонстрували вразливість становища України в системі європейської безпеки, яка переживає найгострішу кризу з часу розпаду СРСР і війни в Югославії.

За 25 років з часу проголошення державного суверенітету концепція зовнішньої політики України зазнала суттєвих змін, які віддзеркалювали розстановку сил на внутрішньополітичній сцені та зрушення у зовнішньому середовищі. Впродовж цього періоду урядові кола використовували різні форми політичного позиціонування. Ухвалення Декларації про державний суверенітет (1990 р.) та Акту проголошення

незалежності України знаменували спробу окреслення певних стартових орієнтирів країни як нової європейської незалежної держави. В подальшому становлення української зовнішньої політики пройшло декілька етапів, позначених спробами приєднання до різних міжнародних інтеграційних проектів та адаптації до існуючих систем безпеки.

У внутрішній політиці найбільш палкі суперечки з приводу зовнішньополітичних і безпекових орієнтирів припадали на період між 2002 та 2014 рр., коли урядові кола вдавалися до спроб реалізації різних варіантів зовнішньополітичного курсу. Ці експерименти завершилися руйнуванням правлячого режиму і зміною влади в лютому 2014 р. та гострою міжнародно-політичною кризою, спричиненою анексією Криму та виникненням затяжного збройного конфлікту в Донбасі.

«Українська криза» суттєво позначилася на європейських міжнародних відносинах, виявивши крихкість системи європейської безпеки, що сформувалася в період розпаду СРСР, розширення НАТО і ЄС. Кризові тенденції в міжнародній системі вимагають реалістичної оцінки можливостей використання зовнішніх факторів, здатних забезпечити зміцнення міжнародного становища України, врегулювання конфлікту в Донбасі та досягнення прийняттого рівня внутрішньої стабільності.

Мета статті полягає у визначенні чинників, які впливають на формування зовнішньополітичної концепції України та її становище в відносинах європейської безпеки.

Визначення орієнтирів

Скасування біполярної системи внаслідок розпаду радянської системи союзів за самоліквідації СРСР стимулювало проголошення різноманітних асиметричних партнерств, які подекуди вважалися заміном центросилових союзів попередньої доби. Поширення уявлень про скорочення ваги силових методів реалізації зовнішньополітичних цілей суттєво вплинули на українську концепцію зовнішньої політики, насамперед на початковому, «ідеалістичному» етапі її формування.

В ході еволюції зовнішньої політики України були апробовані різні варіанти зовнішньополітичної орієнтації, які виявилися неспроможними подолати об'єктивні обставини, зумовлені перебуванням країни в зоні зіткнення протиріч між Заходом та Росією. Розташування України в зоні перехресних впливів та просторового суперництва конку-

руючих інтеграційних проектів зумовлює вразливість держави з точки зору інтересів її безпеки та ускладнює набуття і використання зовнішніх гарантій незалежності та територіальної цілісності.

На ранніх етапах формування концепції зовнішньої політики України перебувало під впливом політичних уявлень та ідеологічних суперечностей останніх років існування СРСР, які поєднували спроби радянського керівництва знайти неконфронтаційну модель у відносинах із Заходом та зберегти репресивні методи контролю всередині країни. Така суперечливість виявилася в декларуванні М.Горбачовим «нових принципів» радянської зовнішньої політики та виведенні військ з Афганістану, – з одного боку, за застосування сили проти спроб виходу зі складу СРСР прибалтійських та кавказьких республік – з другого.

Визнання М. Горбачовим «свободи вибору» як «універсального принципу, в якому не має бути жодних винятків» (промова на 43-й сесії ГА ООН 7 грудня 1988 р.) супроводжувалися низкою односторонніх ініціатив, таких як наміри впродовж двох років скоротити радянські збройні сили на 500 тис., вивести з країн Східної Європи шість танкових дивізій і розпочати значне скорочення військової присутності в країнах радянського блоку (на 50 тис. військовослужбовців та 5 тис. танків), включаючи НДР, Чехословаччину, Угорщину та Монголію [1]. Впродовж 1990 р. були підписані угоди про виведення радянських військ з Чехословаччини та Угорщини, а після укладення Договору про остаточне врегулювання стосовно Німеччини від 12.09.1990 р. [3] – про виведення військ з території колишньої НДР.

На Заході новий курс М. Горбачова був розцінений як найвидатніше визнання поразки в ідеологічній боротьбі (сенатор Д.Мойніхен) та пролог до «оксамитових революцій» в країнах ЦСЄ [2].

Щодо України, першою спробою її тодішнього політичного класу дистанціюватися від Кремля стала Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка визнала право української нації на самовизначення та незалежність у зовнішніх зносинах. У документі було проголошено намір набуття статусу «постійно нейтральної держави», яка «не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї». Наголошувалося, що як суб'єкт міжнародного права Україна виступає «рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє

зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах» [4].

У подальших дискусіях щодо цілей та орієнтирів зовнішньої політики України головне питання зводилося до визначення співвідношення між різними векторами – східним, західним та, меншою мірою, південним. В Угоді про створення СНД (08.12.1991 р.) сторони декларували повагу сторін до прагнень, що стосувалися «досягнення статусу без'ядерної зони і нейтральної держави». Водночас угода відносила до сфери спільної діяльності сторін (ст. 7) координацію зовнішньополітичної діяльності, співробітництво у формуванні і розвитку спільного економічного простору, загальноєвропейського і євразійського ринків, у галузі митної політики, розвитку систем транспорту і зв'язку, охорони навколишнього середовища, питання міграційної політики та боротьби з організованою злочинністю [5].

При ратифікації Угоди про створення СНД (10.12.1991 р.) Верховна Рада України обмежила низку її положень, зокрема про наміри зберігати і підтримувати «під об'єднаним командуванням» загальний військово-стратегічний простір. Дія цього положення підлягала припиненню відносно тієї з сторін, на території якої буде знищена ядерна зброя. З приводу ст. 7 було внесено застереження, що координаційні інститути СНД створюються на паритетній основі, а їх рекомендації приймаються консенсусом. Так само виявилися нереалістичними наміри запровадити «єдиний контроль» над ядерною зброєю, порядок здійснення якого мав регулюватися спеціальною угодою [6].

Після проголошення незалежності становлення зовнішньої політики України було затьмарено низкою гострих конфліктів з Росією, у тому числі щодо підпорядкування збройних сил, Чорноморського флоту та контролю над ядерною зброєю. В 1993 р. Київ опинився під подвійним політичним тиском з боку Заходу та Росії, які вимагали прискореного виведення боеголовки стратегічних ядерних озброєнь з України. Розв'язання цієї колізії було знайдено в форматі тристоронньої угоди за участю України, США та Росії (14.01.1994 р.), в якій США відігравали роль вагомого учасника і посередника [7].

В зв'язку з ядерним роззброєнням України та її приєднанням до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї ядерні держави погодилися підтвердити Україні негативні гарантії безпеки, передба-

чені резолюцією ГА ООН 255 (1968 р.), які були суттєво розвинуті й посилені в тексті Будапештського меморандуму від 05.12.1994 р. [8]. Проте цей документ не містив механізмів застосування окреслених у ньому зобов'язань.

В абстрактному вигляді можливі способи позиціонування у відносинах міжнародної безпеки передбачали приєднання до діючих колективних структур безпеки – оборонних союзів та об'єднань, дотримання позаблокового статусу (неприєднання до воєнних союзів) чи вибір на користь статусу нейтралітету. Ще в 1993 р., у Постанові Верховної Ради «Про Основні напрями зовнішньої політики України» стверджувалося, що «в умовах зникнення блокового протистояння в Європі пріоритетного значення набуває проблема створення загальноєвропейської структури безпеки на базі існуючих міжнародних інститутів, таких як НБСЄ, РПАС, НАТО, ЗЄС», а безпосереднє та повне членство України в такій структурі «створюватиме необхідні зовнішні гарантії її національної безпеки». Виходячи з кардинальних змін, які відбулися після розпаду СРСР і які визначили геополітичне становище держави, проголошений свого часу Україною «намір стати в майбутньому нейтральною та позаблоковою державою має бути адаптований до нових умов і не може вважатися перешкодою її повномасштабної участі у загальноєвропейській структурі безпеки» [9].

Основні зовнішньополітичні вектори України визначалися наявним співвідношенням економічних і політичних інтересів і вважалися більш-менш очевидними. За часів першого терміну президентства Л.Кучми спостерігалися спроби дотримання певного балансу між основними векторами, якими вважалися відносини з Росією та країнами СНД та відносини з США, ЄС та комплексом західноєвропейських організацій. Врегулювання конфліктних та спірних проблем у відносинах з Росією (підписання Договору про дружбу, співробітництво і партнерство та угод про розподіл та умови базування Чорноморського флоту, 1997 р.) відкрило шлях до налагодження відносин з НАТО (Хартія про особливе партнерство 1997 р.) та активізації діалогу з ЄС.

Утім, подальші спроби проголошення курсу на пріоритетний розвиток сосунків з Заходом, включаючи затвердження державних програм співробітництва між Україною і НАТО на період 1998–2001 рр. та 2001–2004 рр., стратегії (1998 р.) та програми інтеграції України до ЄС (2000 р.) суттєво

не вплинули на ставлення до України з боку країн євроатлантичного співтовариства. Це стосувалося й низки прямих рішень, які визначали мету вступу до НАТО, таких як рішення РНБОУ «Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору (НАТО)» від 23 травня 2002 р., затверджене тасмним Указом Президента України від 8 липня 2002 р. № 627/2002. В цьому документі НАТО було названо основою майбутньої загальноєвропейської системи безпеки, а вступ до цієї організації «як основи загальноєвропейської структури безпеки» визначався як кінцева мета «євроінтеграційної політики України» [10].

В якості орієнтиру підготовка та набуття членства України в НАТО згадувалися в багатьох нормативних і директивних документах, у тому числі в Законі України «Про основи національної безпеки України» № 964-IV від 19 червня 2003 р., Указі Президента України № 648/2004 від 15 червня 2004 р. про «Военну доктрину України», Указі Президента України № 1861/2005 «Про рішення РНБОУ від 25 листопада 2005 року “Про невідкладні заходи щодо дальшого розвитку відносин України з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО)”», Указі Президента України від 12 лютого 2007 р. №105/2007 «Про Стратегію національної безпеки України».

Спроба вирішити питання про вступ України до НАТО на Бухарестському саміті альянсу (02-04.04.2008 р.) виявилася невдалою через заперечення з боку Франції та ФРН. Питання про підготовку України до членства в альянсі було знову порушено на міністерському засіданні Північноатлантичної Ради 2-3 грудня 2008 р., однак і цього разу ініціатива США і Великої Британії не дістала підтримки з боку низки європейських країн. Оскільки країни-члени НАТО знов обмежилися абстрактним декларуванням можливості членства України та Грузії в НАТО у майбутньому, адміністрація США була змушена відмовитися від подальших спроб просування цього питання.

Одностороннє проголошення позаблокового статусу та офіційна відмова від прагнення до членства України в НАТО, що містилися в Законі України «Про основи внутрішньої та зовнішньої політики» (2010 р.), також не стали надійною гарантією від зовнішнього втручання та застосування сили з боку Росії. Російське керівництво висловлювало відверте невдоволення з приводу продовження щорічних Національних програм співробітництва України з НАТО та незмінної участі підрозді-

лів Збройних Сил України в антикризових місіях альянсу. Водночас українська позаблоковість не була розцінена США та країнами НАТО і ЄС як вагомий чинник безпеки та стабільності в Європі.

Враховуючи руйнівні наслідки анексії Криму та конфлікту в Донбасі варто зауважити, що проблематика національної безпеки виглядає надто серйозною, аби задовольнятися абстрактними тезами про потенційну перспективу членства в НАТО і ЄС в якості засобів гарантування незалежності, територіальної цілісності та сталого розвитку держави. Оцінка ситуації та поточне політичне планування потребують чіткого аналізу стану і тенденцій міжнародної системи та визначення наявних важелів і ресурсів, на які Україна може реально розраховувати в умовах гострої міжнародно-політичної кризи.

Нові критерії безпеки

Критична ситуація, в якій країна опинилася внаслідок зміни владного режиму та зовнішньої агресії, зумовлює пошук реальних засобів та інструментів, які держава може використовувати для зміцнення оборонного потенціалу, відновлення суверенітету та захисту від зовнішньої та внутрішньої дестабілізації.

В максимальному вигляді проблема залучення зовнішньої допомоги для сприяння безпеці України окреслює низку завдань, кожне з яких має окреме значення та способи реалізації, у тому числі:

- запобігання повномасштабній війні між Росією та Україною;
- підвищення рівня обороноздатності держави;
- припинення військових дій у Донбасі, політичне врегулювання конфлікту і відновлення контролю української влади над територіями Донецької і Луганської областей, включаючи кордон між Україною та РФ;
- забезпечення повернення під юрисдикцію України Криму і Севастополя;
- визначення і застосування міжнародних гарантій незалежності та територіальної цілісності держави.

Засоби, потенційно необхідні для досягнення цих цілей, мають різне наповнення. Загальну основу для всіх перерахованих напрямків складають внутрішнє реформування країни, стабілізація економіки і використання адекватних стимулів для її відновлення та розвитку.

В ієрархії конкретних цілей і напрямків найбільш терміновим і пріоритетним є припинення

військових дій і врегулювання конфлікту в Донбасі. Про повномасштабне врегулювання ситуації мова вочевидь не йде. Позиція російського керівництва свідчить про наміри зберегти конфлікт як важіль постійного тиску на Київ з метою загальної дестабілізації ситуації в країні та запобігання зближенню України з Заходом. За інформацією РНБО України, в 2015 р. російський Генштаб сформував на контрольованих сепаратистами територіях Донбасу два повноцінні армійські корпуси, які управляються російськими офіцерами та діють за статутами збройних сил РФ. До цих двох армійських корпусів загальною чисельністю бл. 34-35 тис. осіб додано резерв у кількості до 8 тис. осіб, сформований з російських військових підрозділів. На початку 2016 р. на озброєнні в цього угруповання перебували бл. 450 танків, 950 ББМ, 370 гармат і 200 реактивних систем залпового вогню.

За повідомленням секретаря РНБО О. Турчинова, в Південному військовому окрузі збройних сил РФ у Ростовській області РФ створено Центр територіальних військ – штаб управління корпусами і російськими частинами, розташованими в Донбасі. Зазначені військові формування безпосередньо залучаються до навчань військ Південного і Західного військових округів РФ. Місячні витрати на утримання 1-го і 2-го армійських корпусів оцінюються приблизно в \$150 млн [11].

Російська сторона розглядає мінські домовленості як засіб легалізації більш як 30-тисячного військового угруповання, яке має виконувати роль прямої силової загрози та першого ешелону в разі наступу збройних сил Росії вглиб території України. З цією метою російське керівництво вимагає від України вибіркового виконання Мінських угод в односторонньому порядку та ігнорує вимоги про припинення воєнних дій, які розглядаються як елемент тиску на Київ з метою досягнення певних політичних результатів. Таким чином російська сторона перекладає відповідальність за гальмування реалізації мінських домовленостей на українську сторону та наполягає на першочерговості проведення в Україні конституційної реформи, яка має визначити особливу юрисдикцію контрольованих сепаратистами територій та їх не підконтрольність центральним органам влади.

Водночас з точки інтересів українського суспільства заходи з деескалації конфлікту виглядають доцільними, включаючи «замороження» конфлікту (припинення фази збройного протистояння) на умовах стабільного перемир'я, роз'єднання

сторін і твердого дотримання домовленостей про припинення вогню. В цьому плані присутність міжнародних спостерігачів і, можливо, миротворчих підрозділів, здатних запобігати поновленню воєнних дій, видається цілком доречною. Проте деескалація конфлікту та пошук паліативних моделей його політичного врегулювання не гарантують відмову російського керівництва від застосування сили та подальших спроб політичної дестабілізації ситуації в Україні.

За таких умов забезпечення обороноздатності держави становить основну гарантію запобігання повномасштабної війни з Росією. Збільшення військового потенціалу України має слугувати стримуючим фактором, який зумовлює неприйнятний рівень втрат для російських військ у випадку, якщо протилежна сторона вдасться до повномасштабної наступальної операції. В умовах неврегульованого конфлікту в Донбасі посилення оборонних можливостей України має запобігати новим наступальним операціям з залученням російських військ на зразок тих, що мали місце в Іловайську, Новоазовську (серпень 2014 р.) та Дебальцевому (лютий 2015 р.).

Жоден із зовнішніх акторів не гарантує повернення Україні Криму і Севастополя, оскільки це виводить зазначену проблему на рівень конфлікту з ядерною державою, якою є Росія. Скоромний обсяг санкцій, запроваджений США, G7 та ЄС після анексії Криму, може зберігатися як завгодно довго, оскільки він істотно не впливає на загальні перспективи відносин та економічні зв'язки між Заходом і Росією. Водночас проблема Криму створює бар'єр для вступу України до НАТО, оскільки прийом України тягне за собою виконання зобов'язання захисту території країни-члена, тобто може спричинити прямий конфлікт НАТО з Росією. В той же час невиконання відповідних зобов'язань означало б девальвацію статті 5 Вашингтонського договору, що рівнозначно демонстрації недієздатності НАТО.

Конфлікт у Донбасі створює додаткові проблеми у відносинах України з ЄС і НАТО, які зумовлюють небажання їх членів надавати Україні новітні озброєння та військову техніку.

В умовах порушення суверенітету і територіальної цілісності країни питання про надання Україні міжнародних гарантій безпеки виглядає ще більш проблематичним. У цьому сенсі теза про перетворення Будапештського меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України

до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї на ефективний механізм гарантування державного суверенітету і територіальної цілісності має характер односторонньої політичної декларації [12].

По-перше, умови меморандуму вже однозначно порушені, а його прямі учасники – США, Велика Британія і Росія зайняли протилежні позиції. Ненадання допомоги Україні з боку США та Великої Британії проти Росії пояснюється їх свідомим небажанням вступати у відкритий конфлікт з РФ. По-друге, санкціонування будь-якого рішення про застосування сили проти РФ за допомогою резолюції РБ ООН неможливе через наявність у Росії права вето.

В цьому сенсі РБ ООН продовжує виконувати свою головну функцію, яка полягає в запобіганні міжнародно-правової легалізації рішень про застосування сили однією або кількома постійними членами проти інших. Тобто, мова йде про запобігання прямого конфлікту між традиційними великими державами. Оскільки інші принципові суб'єкти міжнародних відносин пов'язані з постійними членами РБ ООН тими чи іншими союзницькими або партнерськими відносинами, Рада Безпеки зберігає роль механізму, який запобігає санкціонуванню дій, здатних призвести до нової світової війни.

З урахуванням цих обставин доцільна постановка питання про те, наскільки в теперішніх умовах взагалі можливе надання міжнародних гарантій безпеки Україні, і який статус країни може бути гарантований зовнішніми гравцями. Зазначимо, що повернення до початкових умов, які існували до лютого 2014 р. малоймовірно. Що стосується Донбасу, кризова ситуація в регіоні потенційно могла б бути врегульована в результаті повного виконання Мінських угод 2014–2015 рр., і в першу чергу – в разі розпуску і виведення незаконних військових формувань та відновлення контролю Києва за всією ділянкою російсько-українського кордону. Однак у підсумку, як ступінь виконання Мінських угод, так і можливий сценарій врегулювання залежать переважно від позиції Москви.

Експерти українського Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння висловили припущення, що загострення російсько-турецьких стосунків після збиття турецькими ВПС російського бомбардувальника Су-24 (24.11.2015 р.), зробить безперспективними переговори у «норманському форматі» щодо врегулювання конфлікту на сході України. Ці твердження підкріплювалися поси-

ленням на стратегію багатоцільового стримування Росії, ухвалену міністрами оборони країн НАТО на брюссельській сесії Північноатлантичної ради 10-11 лютого 2016 р. [13].

З боку західних посадовців почастишали припущення про можливе повернення до стереотипів «холодної війни», про що зокрема натякали глава Пентагону Е.Картер (02.02.2016 р.) та директор національної розвідки США Дж.Клеппер (08.02.2016 р.). Однак попри визнання Китаю та Росії «головними суперниками» у військовій сфері, стратегія США не передбачає загострення «жодних конфліктів з цими країнами». Натомість США і НАТО зосереджують увагу на посиленні оборонних можливостей у внутрішньому периметрі євроатлантичного співтовариства та дотримуються вкрай обережного ставлення до «українського питання», надаючи перевагу переговорному процесу та «поступовій облозі», спрямованій на послаблення російської економіки та досягнення практичних результатів у середньотерміновій перспективі. Члени НАТО занепокоєні готовністю РФ використовувати збройні сили на території сусідніх держав, однак вони готові боронити лише ті країни, що є членами Альянсу [14].

Для України така ситуація визначає високий рівень постійних загроз. Російське керівництво продовжує опосередкований тиск у формі проведення маневрів, концентрації військ вздовж українських кордонів, будівництва воєнних баз та розміщення наступальних озброєнь у Криму.

З урахуванням стану міжнародних відносин, багатосторонні міжнародні зобов'язання, включаючи введення і скасування санкцій, і тим більше – багатосторонні гарантії можуть стосуватися лише конкретних аспектів проблеми врегулювання конфлікту в Донбасі чи розміщення в Донбасі міжнародного миротворчого контингенту. Оскільки Росія присутня в усіх міжнародних структурах, повноважних приймати рішення про проведення миротворчої операції або розміщення відповідних місій (РБ ООН, Постійна рада ОБСЄ), навряд чи є підстави розраховувати на затвердження ними рішень, спрямованих безпосередньо проти дій сепаратистів або на витіснення російських військових формувань із зони конфлікту. Слабка з точки зору обсягу повноважень і практичних можливостей Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні (СММ ОБСЄ) відображає граничний рівень згоди РФ на міжнародну присутність в зоні конфлікту. В свою чергу режим діалогу в «нормандському фор-

магі» дозволяє Москві розраховувати на інтернаціоналізацію підсумкових рішень, які стосуються врегулювання конфлікту в Донбасі.

Позиція Москви була викладена російським міністром закордонних справ С.Лавровим у радіоінтерв'ю (22.04.2015 р.). Інтерв'ю С.Лаврова містило наступні тези:

- формальна цілісність України (без Криму і Севастополя) необхідна для збереження миру і безпеки в Європі;

- в інтересах РФ зберегти Україну нейтральною, насамперед, у військово-політичному сенсі;

- Україна повинна залишатися «дружньою» і по відношенню до РФ, «і по відношенню до Європи». Для цього треба відмовитися від «обов'язкового збереження унітарної України», від спроб українізації її територій, насамперед ДНР і ЛНР;

- РФ домагалася укладення Мінських угод, щоб Україна «залишилася єдиною» і щоб не було спроб всіх загнати в одне прокрустове ложе націоналістичної ідеології. З цією метою в угоді Мінськ-2 («Комплекс заходів по виконанню Мінських угод» від 12.02.2015 р.) зафіксовано необхідність децентралізації України та проведення конституційної реформи за участю та за погодженням з ДНР і ЛНР;

- розкол України призведе до спроб НАТО повернути цю країну проти Росії [15].

Москва не полишає намірів контролювати зовнішню політику України і нав'язувати Києву свій геополітичний сценарій. Варто очікувати, що російське керівництво наполягатиме на визнанні Заходом військового нейтралітету України, а також автономного, якщо не конфедеративного статусу «особливих територій» Донбасу.

Можливість забезпечення міжнародних гарантій підсумкової схеми врегулювання викликає сумніви. Посилаючись на нечленство України в НАТО, Захід уникає воєнних гарантій безпеки України. В свою чергу, можливі російські гарантії підсумкових схем врегулювання нічого не варті, оскільки Москва вже порушила весь пакет багатосторонніх (Заключний акт НБСЄ 1975 р., Будапештський меморандум 1994 р.) і двосторонніх зобов'язань, оформлених у численних українсько-російських договорах і угодах. У такій ситуації будь-які гарантії безпеки України можуть мати, по-перше, односторонній, а по-друге – умовний та/або непрямий характер. До того ж, рамки та обсяги реагування на кризові чинники з боку третіх країн чи надання ними допомоги визначатимуться в односторонньому порядку.

Уряди США та провідних країн ЄС координують свою політику щодо України і Росії в форматах G7, НАТО, а також механізму консультацій на вищому та міністерському рівнях за участю США і найбільш впливових країн ЄС, включаючи Велику Британію, Німеччину, Францію та Італію. Основні питання, які потребують узгодження, стосуються санкцій проти Росії, ситуації в Україні та в інших конфліктних зонах (Лівії, Сирії, Ємені).

Хоча в підходах урядів США та країн ЄС помітні нюанси та розбіжності, вони сходяться в тому, що консолідована і зважена позиція євроатлантичного співтовариства важлива для запобігання розширенню зони агресії з боку Росії та подальшої дестабілізації європейської системи безпеки. При цьому саме поняття європейської безпеки як певної узагальнюючої категорії, втрачає сенс через підірив необхідного базису, що визначає загальні інтереси і спільні правила поведінки її учасників.

Позиціонування в умовах кризи

Статус України в європейській системі міжнародних відносин вочевидь залишається проблемним. Колишній статус позаблокової держави (фактичний – з 1991 р. і офіційно задекларований в 2010–2014 рр.) не виконав функції захисту від зовнішньої агресії і порушення територіальної цілісності.

23.12.2014 р. парламент прийняв закон «Про внесення змін у деякі закони України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості» [16]. Утім скасування позаблокового статусу як норми українського законодавства, яка обумовлювала неучасть країни у військових союзах, є політичним жестом. Принаймні надбання нової якості цей акт вочевидь не гарантує. Вважається, що скасування позаблокового статусу підтверджує розрахунки на збільшення зовнішньої допомоги і бажання українського керівництва в перспективі подати заявку на членство в НАТО. Однак оскільки Захід з відомих причин уникає схвалення перспективи членства України в НАТО, внесення змін у національне законодавство принципово нічого не вирішує, принаймні, в осяжному майбутньому.

Перспектива членства України в ЄС і НАТО стала навіть більш проблемною, ніж до початку кризи 2014–2015 рр. Коментуючи рішення Верховної Ради про скасування позаблокового статусу, Генеральний секретар НАТО Й.Столтенберг (інтерв'ю норвезькому телеканалу NRK, 23.12.2014 р.) стверджував, що НАТО не планує ініціювати про-

цес прийняття України до альянсу. За свідченням Й. Столтенберга, територіальні проблеми, що виникли в 2014 р., становлять серйозну перешкоду для набуття членства, враховуючи зобов'язання НАТО і перспективу відправки солдатів для участі в бойових діях у східній Україні та Криму [17]. Інакше кажучи, за невідповідності Конституції України реальним обсягам її суверенітету членство в НАТО не видається можливим.

Виходячи з окреслених обставин, головний інтерес українського суспільства полягає в припиненні військового конфлікту в Донбасі і посиленні засобів захисту від подальших спроб окупації території країни. Якщо виключити крайні сценарії на кшталт тотального вторгнення російських військ на територію України або державного перевороту, сенс заходів офіційного Києва передбачає мінімізацію збитків від втрати Криму і конфлікту в Донбасі в цілях забезпечення виходу країни з системної кризи, економічного і соціального відновлення, проведення внутрішніх реформ та повернення на шлях позитивного розвитку.

Конфлікт у Донбасі має чотири логічних альтернативи, включаючи війну, стан «ні війни, ні миру» (постійні перестрілки без великих наступальних операцій), «заморожування» (стійке припинення вогню, розведення сил сторін, розміщення миротворчої місії) та політичне врегулювання (визначення статусу території, узгодження та застосування політичного рішення). На думку радника президента України В. Горбуліна стан конфлікту в Донбасі за формулою «ні війни, ні миру» являє собою ситуацію вочевидь патову, коли «всі сторони зазнають значних втрат». У разі, якщо б російське керівництво вирішило почати відкриту збройну агресію з метою захоплення сухопутного коридору до Криму або безперешкодного доступу до Придністров'я, В. Горбулін припустив виникнення стану «тотальної війни» [18] з важкопрогнозованими результатами. Втім, перелічені В. Горбуліним варіанти українсько-російських відносин можуть розглядатися скоріше як загальна абстрактна схема. В конкретних обставинах розвиток подій визначатимуть загальний стан міжнародних відносин та ситуативні чинники.

При виборі між альтернативними сценаріями, що стосуються конфлікту в Донбасі, найбільш раціональним виглядає припинення військової фази конфлікту. Свідомий вибір на користь припинення війни, а не її ескалації з метою вирішення проблеми територіальної цілісності військовими метода-

ми, диктує потребу в виконанні насамперед тих аспектів Мінських угод, які можуть забезпечити завершення військової фази конфлікту і стабільне роз'єднання сторін.

Хоча враховану В. Горбуліним можливість «повномасштабного відкритого нападу з боку Росії» не можна відкидати повністю, російське керівництво навряд чи планує вдаватися до відкритої агресії. Більш імовірним можна вважати застосування комбінованих і латентних методів тиску, таких як контрольована ескалація воєнних дій у зоні зіткнення сторін та утримання значних воєнних контингентів на українському кордоні.

В разі загрози широкомасштабного конфлікту між Росією та Україною одним із небагатьох засобів дієвої підтримки з боку Заходу могло б стати забезпечення захисту повітряного простору України засобами ППО та ПРО США і НАТО. Однак західні партнери не надали підтверджень з приводу можливого застосування таких заходів. Жестами сприяння можна вважати хіба що згоду окремих країн (Польщі, Норвегії, Туреччини) на обмін інформацією в сфері авіаційної безпеки та передачу даних від авіаційних диспетчерських служб.

У сфері міжнародних відносин офіційний Київ змушений шукати й використовувати такі механізми і способи зміцнення своїх позицій, які дозволяють забезпечувати досягнення реальних цілей та отримувати відчутні результати. В практичному сенсі це передбачає встановлення пріоритетних зв'язків з партнерами, які мають близькі або співмірні інтереси в рамках європейської безпеки в цілому та в відносинах з Росією зокрема. В якості засобів поточного відпрацювання спільних підходів та узгодження політичних акцентів можуть використовуватися формальні та неформальні структури активного діалогу. Підставою для зближення є спільні інтереси, які Україна має з низкою країн, розташованих по периметру кордонів РФ, включаючи країни Балтії, Фінляндію, Польщу, Молдову, Румунію, Грузію, Туреччину, Азербайджан, Туркменістан. Режим «активного діалогу» може спиратися на формальні інститути стратегічного партнерства або ж зберігати неформальний характер. Що стосується інших потенційно можливих способів позиціонування України, їх оцінка має сенс лише з урахуванням ступеня реалістичності.

Серед різних способів забезпечення безпеки України в політичних колах обговорювалися три основних варіанти, включаючи вступ до НАТО, отримання статусу основного союзника США

поза членством у НАТО і включення України до військових формувань та операцій ЄС у рамках спільної політики безпеки і оборони. При цьому в низці заяв українських посадовців простежується усвідомлення нереалістичності вступу України в НАТО, принаймні, за наявних обставин та в осяжній перспективі. Основна причина полягає в тому, що надання Україні прямих гарантій безпеки передбачає зобов'язання країн НАТО вступити в конфлікт з РФ з метою відновлення територіальної цілісності України. Тобто перспектива членства залежить від відновлення територіальної цілісності, яке має передувати набуттю членства, або визначення територіального устрою країни, який не викликати заперечень з боку країн-сусідів.

З тих же причин у вересні 2014 р. Б.Обама відмовив президенту П.Порошенку в наданні статусу основного союзника США поза членством у НАТО. Доцільно відзначити, що в число таких союзників входять Австралія, Аргентина, Афганістан, Бахрейн, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Кувейт, Марокко, Нова Зеландія, Республіка Корея, Пакистан, Таїланд, Філіппіни, Японія, а з липня 2015 р. – також і Туніс. Адміністрація Б.Обами погодилася надати відповідний статус Тунісу і відмовила в ньому Україні, оскільки надання союзницького статусу Тунісу не накладає зобов'язань, що створюють небезпеку втягнення США в прямий конфлікт з ядерною державою.

Що стосується програм та операцій у межах спільної політики безпеки і оборони ЄС, вони в мають переважно патрульні чи поліцейські функції. За відсутності постійної європейської армії, військові програми та операції ЄС зводяться до виконання локальних чи допоміжних завдань. У питаннях безпеки і власне обороноздатності європейські країни орієнтуються в основному на мобілізаційні можливості НАТО. На практиці мова йде про використання військового потенціалу США та виконання низки колективних програм, включаючи розгортання в Центральній Східній Європі сил швидкого реагування чисельністю до 40 тисяч осіб та програму ЄвроПРО та створення штабних структур. З точки зору інтересів Києва консультації по всіх перерахованих напрямках вочевидь доречні, однак вони не можуть забезпечити швидкого необхідного ефекту.

З приводу реальних засобів, які можуть бути використані і вже частково використовуються, доцільно відзначити такі форми співпраці, як програми з навчання персоналу Збройних Сил України

методам проведення операцій проти розвідувально-диверсійних груп супротивника, постачання військового обладнання, озброєнь і технічних засобів (транспорту, радарів, локаторів, засобів зв'язку та радіоелектронної розвідки), розвиток промислової кооперації у сфері ВПК.

У відносинах з НАТО, крім секторальних річних програм, можливе вдосконалення механізму Хартії особливого партнерства, на додаток до якої в 2009 р. була прийнята декларація, що посилює роль Комісії Україна-НАТО в прийнятті організаційних рішень.

В сенсі довгострокового реагування на зовнішні загрози можуть використовуватися такі засоби, як:

- встановлення активного діалогу та постійних консультацій з країнами, які відчувають реальні загрози власній безпеці з боку РФ або зацікавлені в стримуванні російської експансії (держави Балтії, Польща, Туреччина, Грузія, Молдова);

- активізація партнерства з НАТО, включаючи можливе внесення доповнень до Хартії про особливе партнерство та укладення додаткових угод воєнного характеру;

- продовження діалогу з питань безпеки з США (на основі Хартії про стратегічне партнерство) та іншими учасниками G7;

- розвиток співробітництва і виробничої кооперації з оборонно-промисловими комплексами країн ЄС і НАТО;

- ініціювання обговорення в міжнародних організаціях низки актуальних тем, таких як перегляд і реформування нормативної та правової бази європейської безпеки, створення практичних механізмів надання європейським державам гарантій безпеки від зовнішньої агресії, обов'язковість проведення миротворчих операцій з метою упередження конфліктів, роз'єднання сторін та припинення воєнних дій у разі виникнення збройних конфліктів.

Характерна особливість ситуації полягає в тому, що в умовах локального збройного конфлікту в Донбасі США і НАТО відмовили Києву в наданні високотехнологічних летальних озброєнь і статусу особливого союзника поза членством у НАТО. Проте в разі ескалації конфлікту позиція Заходу виглядає ще менш передбачуваною. Виходячи з цього, з урахуванням умовної можливості повномасштабного конфлікту між РФ і Україною доречним і корисним виглядає отримання від США і Великої Британії недвозначних роз'яснень з приводу того, як, за яких умов і в яких обсягах вони можуть

повернутися до виконання зобов'язань, окреслених у Будапештському меморандумі 1994 р.

В розробках різних аналітичних центрів зустрічаються оцінки міжнародного досвіду та пропозиції про створення перехідних регіональних структур безпеки, на кшталт «Північного оборонного співробітництва» (2008 р.) чи Наради міністрів оборони держав південно-східної Європи (1996 р.). В зв'язку з виникненням кризи в українсько-російських відносинах у березні 2014 р. подібний план, який описував створення «дуги стримування» від Естонії до Азербайджану, був запропонований американським експертом Дж.Фрідманом [19]. Реалізації цього плану, який нагадує спрямовані проти СРСР балто-чорноморські проекти 1920-1930-х рр., перешкоджають розбіжності в інтересах окремих країн, розташованих на західних кордонах Росії, зокрема Фінляндії, Грузії, Азербайджану. Доцільно враховувати й те, що статус Польщі та країн Балтії зобов'язує їх дотримуватися колективної лінії ЄС і НАТО. Проведене в Києві спільне засідання міністрів оборони Естонії, Латвії, Литви Польщі та України (14.12.2015 р.) підтвердило готовність активізувати співпрацю оборонних відомств у двосторонніх і багатосторонніх форматах. Однак зауваживши, що питання протидії російській агресії в Україні залишається на міжнародному порядку денному, міністри обмежилися декларуванням «твердої позиції щодо забезпечення територіальної цілісності України» [20].

В умовах кризи європейської безпеки створення регіональної спільноти або спільнот безпеки з метою стримування Росії кшталт «Північного оборонного співробітництва» істотно ускладнено. Такі країни як Литва, Естонія, Польща, як і учасники Вишеградської четвірки, розглядають зовнішню загрозу своїй безпеці як відкладену та істотно нижчу в порівнянні з уже цілком матеріалізованими загрозами безпеці України.

У ситуації посилення зовнішньої небезпеки, близькій до української, опинилася лише Туреччина. Після збиття ВПС Туреччини російського бомбардувальника в листопаді 2015 р. російське керівництво ухвалило рішення про майже повне згорання торговельних відносин, а згодом почалися ускладнення і з постачанням газу. Втім, після рішення В.Путіна про призупинення воєнної операції російських військ у Сирії (березень 2016 р.) вірогідність прямого військового зіткнення між Росією та Туреччиною суттєво зменшилася. За свідченням оглядачів, пом'якшенню російсько-ту-

рецьких стосунків може сприяти посередництво з боку керівництва Азербайджану.

В цілому ж, статусні та ситуативні відмінності, які визначають різне ставлення держав Європи до російського фактору та оцінки характеру наявних загроз, можна вважати показовою ознакою кризи європейської безпеки. З точки зору провідних країн ЄС українська криза є суттєвим викликом регіональній стабільності та безпеці, але цей чинник не розглядається як пряма загроза європейській війни чи навіть як ознака початку масштабної територіальної експансії Росії в Східній Європі. На українському прикладі Захід отримав підтвердження того, що Москва не допустить продовження розширення НАТО за рахунок України чи Грузії. Конфлікт на сході України вважається серйозним дестабілізуючим фактором, який продемонстрував розпад залишкової нормативно-правової бази біполярної епохи, включаючи порушення Гельсінкського Заключного акту (1975 р.) і режиму контролю над звичайними озброєннями і збройними силами в Європі. ЄС декларував припинення курсу на стратегічне партнерство з РФ, переговори щодо якого були, по суті, згорнуті ще в 2006 р. Тим не менше, застосувавши пакет економічних обмежень і посиливши контроль над розміщеними в західних банках російськими активами, Захід обмежився попередженням на адресу Москви, що основна частина економічних санкцій буде знята за умови врегулювання конфлікту в Донбасі і повернення Росії до діалогу з питань міжнародної безпеки.

Лідери США і ряд європейських політиків декларували намір не провокувати Росію шляхом надання Україні сучасних озброєнь і висунули Києву низку умов про дострокове виконання окремих положень мінських домовленостей по Донбасу, аж до згоди з вимогою Москви врахувати особливий статус контрольованої сепаратистами частини території Донецької і Луганської областей в ході конституційної реформи. Такий підхід вказує на потенційну схильність західних лідерів до пошуку компромісу з РФ.

За оцінками західних аналітиків, на які зокрема посилався В.Горбулін, «у якості можливих поступок Росії можуть бути надані певні гарантії невступу України до ЄС у середньостроковій перспективі та до НАТО – у довгостроковій. Такий варіант якоюсь мірою співвідноситься з відносно недавнім проектом Договору про європейську безпеку, який лобювала Росія». Інший, «песимістичний»

сценарій передбачає «поступове пом'якшення позиції Заходу і готовність останнього піти на серйозні поступки Росії в обмін на гарантії недопущення подальшої ескалації протистояння на субрегіональному рівні», що означатиме «принципове послаблення геополітичної ролі Заходу, яку він сьогодні продовжує відігравати» [21, с. 21-22].

Хоча в аналітичних структурах США та країн ЄС помітний вплив прибічників жорсткого курсу, спрямованого проти спроб Москви розхитати політичне та структурне домінування Заходу, їхні концептуальні розробки загалом розраховані на довгострокову перспективу. Досягнення певних результатів передбачається шляхом поступового послаблення російської економіки та стимулювання внутрішньополітичних змін у самій Росії.

Прибічники стримування та обмеження російської «політики примусу» щодо її європейських сусідів критикують прив'язку скасування санкцій проти РФ до виконання мінських домовленостей і вважають такий підхід проявом замирення агресора. Однак їх пропозиції щодо стримування російського авторитарного націоналізму не передбачають ефективних інструментів, здатних ситуативно вплинути на розв'язання локальних конфліктів у пострадянському просторі та переконати європейських прибічників укладення чергового компромісу з РФ утриматися від поступок Москві [22, р. 58].

Пошук європейцями способів подолання кризи європейської безпеки потенційно може передбачати нав'язування постконфліктній Україні позаблокового або нейтрального статусу, а також демілітаризацію частини її території. З початку кризи в 2014 р. тезу про «фінляндизацію» України неодноразово згадували й впливові американські експерти, включаючи З.Бжезінського, Р.Кіссінджера і навіть сенатора Дж.МакКейна.

Оскільки основні гравці, включаючи США та Росію, переслідують в Україні власні інтереси, їх суперництво потенційно може призвести або до компромісу в формі «стратегічного розміну», або до тривалого протистояння переважно за рахунок інтересів України, зі значними економічними збитками та людськими втратами.

Реальні інтереси основних західних партнерів щодо України артикульовані доволі невиразно. З точки зору адміністрації Б.Обами регіон Східної Європи не вражається зоною життєво важливих або пріоритетних інтересів США. В розподілі ролей в Європі та Євразії Україна віднесена до сфери відповідальності ЄС, який і повинен у першу чер-

гу перейматися питаннями врегулювання конфлікту в Донбасі. Тому не дивно, що саме А.Меркель і Ф.Олланд зрештою виявилися головними дійовими особами в переговорах по врегулюванню цього конфлікту.

Позиція США визначається загальним контекстом відносин з РФ. Очевидно, що Б.Обама і його адміністрація не бачать доцільності у виведенні суперечностей з Росією на рівень прямої воєнної конфронтації. Наявність глибоких протиріч і розбіжностей між США і РФ супроводжується впровадженням санкцій і створенням інших економічних перешкод, які Вашингтон, судячи з усього, має намір зберігати протягом тривалого періоду. Але тактика поступового знесилення Росії зовсім не обов'язково означає приділення першочергової уваги вирішенню українського питання, яке розглядається скоріше як засіб для досягнення більш вагомих результатів. Спровокований російським керівництвом локальний конфлікт на сході України не вважається підставою для припинення діалогу між Вашингтоном і Москвою щодо проблем глобального характеру. Водночас адміністрації США вочевидь не потрібна повномасштабна війна в Україні, яка загрожує Києву військовою поразкою.

Позиція А.Меркель і Ф.Олланда щодо України визначається складним співвідношенням стурбованості, викликаній зростанням воєнної загрози в Європі, збитками для європейської економіки внаслідок введених санкцій та частково – усвідомленням відповідальності за події в Україні після відмови В.Януковича від підписання Угоди про асоціацію з ЄС. Зрештою, саме Європейська Комісія на чолі з Ж.-М.Баррозу демонстративно відкидала тристоронні консультації з торговельного режиму за участю Росії. Лідери ЄС зацікавлені в поверненні Росії до більш м'яких форм міждержавної та економічної взаємодії й не готові до розширення заходів тиску, не кажучи вже про застосування сили. При цьому ЄС не бере на себе відповідальність за обвал українсько-російської торгівлі та російські економічні санкції проти Києва, впроваджені у відповідь на набуття чинності угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС.

Утім, схвалені на засіданні Ради ЄС із зовнішніх справ (14.03.2016 р.) принципи стратегії щодо РФ мають певну логічну узгодженість. Вони передбачають повну імплементацію Мінських угод з врегулювання конфлікту в Донбасі як ключовий елемент активізації діалогу між Брюсселем та Москвою. Відзначено, що лише виконання Мінських

угод може сприяти докорінним змінам у відносинах між ЄС та Росією.

Рада ЄС наголошує, що відносини з РФ не повинні перешкоджати зв'язкам з країнами «Східного партнерства» і Центральної Азії. Значну увагу передбачається приділити «збільшенню стійкості ЄС у сфері енергетичної безпеки, гібридних загроз і стратегічних комунікацій». Водночас країни та інституції ЄС можуть продовжувати з Росією «вибіркову взаємодію» з питань, які представляють «чіткий європейський інтерес». Це стосується ситуації в Сирії, КНДР, близькосхідного врегулювання, міграцій, протидії тероризму та кліматичним змінам. Окрім цього структури ЄС залишають у полі уваги підтримку російського громадянського суспільства і сприяння розвитку контактів між людьми. З приводу економічних санкцій ЄС щодо Росії високий представник ЄС з іноземних справ і політики безпеки Ф.Могеріні запевнила, що продовження таких санкцій є політичним, а не технічним питанням. Тому з огляду на завершення їх терміну червні 2016 р. подальшим рішенням має передувати «політична дискусія, в ході якої країни Союзу зможуть обстоювати свої позиції на різних рівнях Ради ЄС» [23].

Разом з тим Рада ЄС підтвердила «кримський пакет» санкцій і закликала держави-члени ООН розглянути аналогічні заходи з невизнання нелегальної анексії Криму відповідно до Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 68/262 [24]. Новим елементом в політиці ЄС щодо Росії стало планування «стратегічних комунікацій», яке передбачає запровадження контролю за інформацією та протидію російській пропаганді.

Загальні параметри відносин між НАТО та Росією окреслює Основоположний акт про взаємні стосунки, співпрацю та безпеку 1997 р. Сторони висловлюють різні оцінки з приводу умов його дотримання. Текст документу містить зобов'язання НАТО «здійснювати свою колективну оборону та інші задачі через забезпечення необхідних сумісності, інтеграції та посилення потенціалу, а не шляхом додаткового постійного розміщення істотних бойових сил» [25]. Посилаючись на це положення уряд ФРН заперечує створення в країнах Балтії постійних баз НАТО. Натомість в ряді інших країн альянсу вважають, що дії Росії, такі як вихід з Договору про звичайні збройні сили та озброєння в Європі (з 11.03.2015 р.), анексія та милітаризація Криму, розміщення ударних озброєнь у Калінінградській області та військова при-

сутність у Придністров'ї змінюють військово-політичну ситуацію та порушують узгоджені умови взаємовідносин. При цьому російське керівництво наголошує, що розширення НАТО становить пряму загрозу безпеці держави.

Цілі російського керівництва передбачають закріплення ексклюзивних прав на пострадянському просторі, залякування Заходу непередбачуваністю поведінки РФ у військово-політичній сфері, та, за можливості, заохочення США до геополітичної угоди в дусі Ялтинської конференції 1945 р. Усвідомлення стратегічної важливості України для Росії дозволяє припустити довготривале застосування комбінованих форм політичного, економічного, військового тиску та різних форм втручання.

Одним із суттєвих наслідків такого співвідношення підходів та інтересів є ефемерність спільних багатосторонніх гарантій будь-якої схеми врегулювання кризи в українсько-російських відносинах. У ході багатосторонніх консультацій цілком вірогідна дискусія про різні моделі врегулювання кризи, аж до закріплення нейтрального чи позаблокового статусу України. Якщо одна з сторін доб'ється суттєвої переваги, такі гарантії можуть мати односторонній характер, наприклад, у формі надання статусу союзника США, кандидата в члени НАТО, або ж внесення положень про нейтралітет до двосторонніх угод за прикладом радянсько-фінляндського договору 1948 р. У разі, якщо нормалізація ситуації буде забезпечена в результаті досягнення компромісу, зовнішні гарантії врегулювання можуть бути виражені в суто декларативній формі, яка не передбачатиме конкретних зобов'язань.

Попри прагнення підвищити рівень відносин з НАТО з партнерського до союзницького, за сутності членства в ЄС і НАТО статус України в відносинах європейської безпеки буде фактично залишатися позаблоковим. Існуючі проблеми та загрози можуть зберігатися впродовж тривалого періоду, аж до досягнення двостороннього врегулювання конфлікту з Росією, або до багатостороннього врегулювання за участю держав ЄС і США.

Висновки

Оцінюючи становлення зовнішньополітичної концепції України доцільно відзначити суттєвий розрив між її цілями та внутрішніми можливостями, що визначаються перебігом економічного розвитку, характером державного управління та суспільних відносин. В умовах кризового стану, зумовленого внутрішніми процесами та зовніш-

німи чинниками, видається доцільним приділення першочергової уваги використанню реалістичних способів забезпечення відсічі зовнішнім загрозам та залучення зовнішньої підтримки. Вплив зовнішніх чинників ситуативно переважає внутрішні можливості держави визначати напрямки та перспективи її розвитку.

В контексті специфіки становища України забезпечення відсічі зовнішнім загрозам потребує насамперед застосування стратегії стримування Росії з боку Заходу. Маючи за мету погасити хвилю російського експансіонізму, адміністрація США прагне загальмувати становлення багатопольярної міжнародної системи. Відносно Росії впроваджено спектр засобів, спрямованих на поступове досягнення довгострокових цілей. Такий підхід не передбачає активного втручання США в конфлікти у пострадянському просторі.

Російське керівництво зорієнтовано на економічне виснаження України з метою нав'язування доктрини обмеженого суверенітету. Така політика ставить за мету змусити Київ визнати втрату Криму і Севастополя та контролю частини територій в Донецькій та Луганській областях.

Характер інтересів Росії в пострадянському просторі та застосування військових методів їх

реалізації демонструють відмінність умов України від країн Центральної Європи та Балтії, шлях адаптації яких до європейських стандартів відбувався за мирних і сприятливих зовнішніх умов.

Узгоджені за посередництва ЄС і ОБСЄ Мінські угоди 2014–2015 рр. не гарантують повного відновлення суверенітету української влади над усією територією держави. Натомість їх виконання суттєво залежить від згоди російської сторони зменшити військову напруженість в Донбасі та припинити збройну фазу конфлікту.

Беручи до уваги низький рівень обороноздатності держави, економічні втрати України внаслідок згорання експорту на ринки Росії та країн СНД та загальний спад в українській економіці підтримка з боку Заходу має критичну важливість для забезпечення виходу держави з системної кризи та захисту її суверенітету.

З метою послаблення зовнішніх та внутрішніх загроз українські органи державної влади мають орієнтуватися насамперед на використання доступних засобів, до яких належить встановлення і підтримка режиму активного діалогу з зовнішніми партнерами, інтереси безпеки яких найбільшою мірою співпадають з інтересами України.

ПОСИЛАННЯ:

1. Горбачев М.С. Выступление в Организации Объединенных Наций 7 декабря 1988 г. / М.С. Горбачев. – М. : Политиздат, 1988. – 31 с.
2. Savranskaya S., Blanton T. (eds.) Previously Secret Documents from Soviet and U.S. Files On the 1988 Summit in New York, 20 Years Later. – National Security Archive Electronic Briefing Book No. 261. – 2008. – December 8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB261/>
3. Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии (Москва, 12 сентября 1990 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/276_500
4. Декларация про державний суверенітет України / Верховна Рада УРСР; 16.07.1990 № 55-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
5. Угода про створення Співдружності Незалежних Держав / Док. 997_747 від 10.12.1991. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_077
6. Про ратифікацію Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав / Верховна Рада України; Постанова від 10.12.1991 № 1958-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1958-12>
7. Трестороння заява Президентів України, США та Росії / Док. 998_300 від 14.01.1994. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_300
8. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. 05.12.1994. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_158
9. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» від 02.07.1993 р. № 3360-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3360-12>
10. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 травня 2002 р. «Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору (НАТО)». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archives.gov.ua/International/Strategia.pdf>
11. Турчинов: В случае набора достаточного количества контрактников, сроки очередной мобилизации могут быть перенесены / Эксклюзивное интервью секретаря СНБО Александра Турчинова агентству «Интерфакс-Украина». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 04.03.2016. <http://interfax.com.ua/news/interview/329108.html>

12. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»». 26 травня 2015 р. № 287/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7>
13. NATO boosts its defence and deterrence posture / Nato.int, 11 Feb. 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127834.htm?selectedLocale=en
14. Виклики та ризики для України у першій половині лютого 2016 року // Виклики і ризики (Безпековий огляд ЦДАКР). – 2016. – № 3 (42). – 16 лютого. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://defence-ua.com/index.php/statti/452-vyklyky-ta-ryzyky-dlya-ukrayiny-u-pershiy-polovyni-lyutoho-2016-roku>
15. Нейтралитет и единство Украины соответствуют интересам России – Лавров / Интерфакс-Украина. 22.04.2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://interfax.com.ua/news/political/261899.html>
16. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості» / Верховна Рада України; Закон від 23.12.2014 № 35-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/35-19>
17. Elster K. Stoltenberg: – Langt frem i tid til ukrainsk Nato-medlemskap / NRK, 23.12.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nrk.no/verden/stoltenberg_-_langt-frem-i-tid-til-ukrainsk-nato-medlemskap-1.12118434
18. Горбулін В. П'ять сценаріїв для україно-російських відносин / В.Горбулін // Дзеркало тижня. Україна. – 2015. – 19 червня. – № 22. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/internal/p-yat-scenariyiv-dlya-ukrayino-rosiyskih-vidnosin_.html
19. Friedman G. From Estonia to Azerbaijan: American Strategy After Ukraine / Geopolitical Weekly (Stratfor). – 2014. – March 25. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.stratfor.com/weekly/estonia-azerbaijan-american-strategy-after-ukraine>
20. Україна, Польща і країни Балтії поглиблюють військову співпрацю / PR dla Zagranicy. 15.12.2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polradio.pl/5/38/Artykul/232922#sthash.XrA2uy7j.dpuf>
21. Горбулін В. Чи можливе «перезавантаження» відносин з Росією? Моделі та сценарії / В. Горбулін // Матеріали міжнародної конференції «Криза сучасної системи міжнародної безпеки: причини і наслідки» (Київ, 1 липня 2015 р.). - К. : Центр дослідження Росії, 2015. – С. 17-22.
22. Giles K. et al. The Russian Challenge / Chatham House Report. – London : The Royal Institute of International Affairs, 2015 – XII, 58 p.
23. Relations with Russia: EU's guiding principles (15/03/2016) / Delegation of the European Union to Russia. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2016/20160315_en.htm
24. Заявление Верховного Представителя ЕС от имени Европейского Союза касательно Крыма / European External Action Service. 18/03/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/top_stories/2016/170316_crimea_non-recognition_ru.htm
25. Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора / Nato.int, 27 May 1997. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_25468.htm

Tolstov S.V. Evolution of Ukraine's foreign policy concept in the context of European security / Institute of World History, National Academy of Sciences of Ukraine.

International talks on the situation in eastern regions of Ukraine which continue from early September 2014 have not led to sustainable resolution of the conflict. The crisis in Ukrainian-Russian relations is perceived in a different way by the main global actors who have their own interests and goals in the context of European security. For Ukraine the external security aspects retain existential nature that urges the official Kiev to search for mechanisms ensuring real practical results. With a low probability of providing external political and military guarantees such mechanisms of external support include activating the containment of Russia by the West and setting up a regime of an active dialogue with priority partners whose positions to the greatest extent coincide with the interests of Ukraine's government.

Keywords: foreign policy, European security, crisis, conflict, external guarantees, conflict resolution.

Толстов С.В. Эволюция внешнеполитической концепции Украины в контексте европейской безопасности / Государственное учреждение «Институт всемирной истории НАН Украины».

Международные переговоры по урегулированию ситуации в восточных районах Украины, которые продолжаются с начала сентября 2014 г., не привели к обеспечению устойчивого урегулирования конфликта. Кризис в украинско-росийских отношениях по-разному воспринимается основными мировыми игроками, которые имеют собственные интересы и цели в контексте европейской безопасности. Для Украины внешние аспекты безопасности сохраняют экзистенциальный характер, что подталкивает официальный Киев к поиску механизмов, обеспечиваю-

щих реальные практические результаты. При весьма низкой вероятности предоставления внешних политических и военных гарантий, к таким средствам внешней поддержки можно отнести активизацию сдерживания России со стороны Запада и установление режима активного диалога с приоритетными партнерами, позиции которых в наибольшей мере совпадают с интересами безопасности Украины.

Ключевые слова: внешняя политика, европейская безопасность, кризис, конфликт, внешние гарантии, урегулирование.

Стаття надійшла до редакції: 15.09.2016

Рекомендовано до друку: 20.12.2016