

УДК [351.861:061.1]:330.837.

УКРАЇНА У СТРАТЕГІЯХ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС: ПАРТНЕР ЧИ ПРОБЛЕМА?

Катерина Зарембо

*Національний інститут стратегічних досліджень,
вул. Пирогова, 7а, м. Київ, Україна, 01001, тел. (050) 310 05 96,
e-mail: zarembo@iwp.org.ua*

Подано аналіз чинника України у стратегіях національної безпеки чотирьох держав-членів ЄС: Великобританії, Франції, Німеччини та Польщі, а також стратегіях безпеки ЄС та НАТО. Визначено сприйняття України у цих стратегіях, зокрема автори доходять висновку, що сприйняття України як партнера чи загрози для ЄС та НАТО формується крізь призму російського чинника.

Ключові слова: держава-член ЄС, НАТО, стратегія безпеки, Росія, демократія.

Україна 2010 року оголосила, що хоче знайти своє місце у новій європейській системі безпеки [1]. Той факт, що нова європейська архітектура безпеки дійсно розбудовується, не викликає сумнівів. Важливі зміни відбуваються у Спільній європейській політиці безпеки та оборони через набуття чинності Лісабонської угоди. НАТО та ОБСЄ, членами яких є чимало держав-членів ЄС, прийняли ключові рішення про своє подальше існування.

Яку роль відіграє Україна для безпеки Європейського Союзу? Європейська стратегія безпеки визначає, що у регіоні Східного партнерства ЄС найбільше цікавить належне врядування [9, с. 7]. З іншого боку, Надзвичайний і Повноважний Посол Сполученого Королівства в Україні Лі Тернер у своїй статті журналу «The Guardian» називає три причини, з яких Україна (та, відповідно, її безпека) важлива для ЄС: її розмір та геополітичне розташування; сусідство та довгий кордон з Росією; найдемократичніший політичний устрій з усього колишнього СРСР, за винятком балтійських країн [14].

Чи є таке положення дійсним для усіх держав-членів? Адже політика різних країн-членів ЄС щодо третіх країн може суттєво відрізнятися від спільної консенсусної позиції ЄС.

Метою цієї статті є вирішення питання, що означає безпека України для ЄС і для її ключових держав-членів. У статті подано аналіз документальної бази стратегій держав-членів ЄС, Європейського Союзу та НАТО¹ щодо безпеки України. Предметом дослідження стали стратегії та політики національної безпеки Великобританії, Німеччини, Франції та Польщі. Саме ці чотири країни не тільки відіграють неабияку роль у розвитку Євросоюзу, а й беруть активну

¹ 21 член ЄС належить водночас і до НАТО.

участь у розбудові безпеки України². Також у статті проаналізовано стратегію безпеки ЄС та стратегічну концепцію НАТО.

Дослідницькі питання, на які ми намагаємося дати відповідь у цій статті, є такі:

1. Які безпекові ризики та виклики визначає для себе союз/держава-член?
2. Яке місце у стратегії безпеки союзу/держави-члена займає Україна?

Матеріалами, використаними для статті, стали документи-стратегії зовнішньої політики та безпеки держав-членів, ЄС та НАТО, інформація веб-сайтів міністерств зовнішніх справ, міністерств оборони, президентів та голів урядів, інтерв'ю послів тощо. Ми також зазначаємо, що питання України не завжди розкривається у наявних законодавчих актах країн-членів, що змушувало нас звертатися до додаткових джерел. Однак ми намагалися обмежити матеріал дослідження першоджерелами.

Останньою заувагою є наше широке тлумачення поняття «безпека». Зокрема, ми вважаємо демократію необхідною складовою безпеки держави.

Великобританія

Великобританія переглянула свою стратегію безпеки у жовтні 2010 року, коли видала відразу два документи – «Сильна Британія за непевних часів: стратегія національної безпеки» [12] та «Забезпечуючи безпеку Британії за непевних часів: стратегічний перегляд політики безпеки та оборони» [10]. Як ми вже зазначали, ці документи є важливими у контексті того, що Британія свідомо наголошує на власній автономності у європейських справах: в описі міжнародного безпекового контексту, який подано у Стратегії, членство країни в ЄС згадують третім після партнерства зі США та членства в НАТО. Стратегія виокремлює три категорії ризиків, серед яких найкритичнішими для Великобританії є міжнародний тероризм, кібератаки, міжнародні військові кризи та природні катаклізми. Потенційні ризики для Великобританії з боку України містяться у категорії 3 – приплив нелегальних мігрантів. Окремих згадок про Україну Стратегія не містить. Натомість пріоритетні географічні зони у сфері зовнішніх відносин, як бачимо з коаліційної угоди, – Афганістан, Близький Схід, Індія, Китай, США, Західні Балкани, Іран.

Із чотирьох країн, які розглянуто у статті, тільки Великобританія подає для відкритого аналізу документ, який стосується суто безпеки України. Королівський коледж оборонних досліджень та Міністерство оборони Великобританії 2009 року розробили записку під назвою «Наскільки стабільною буде Україна у наступні п'ять років? Розробка стратегії західної політики для

² Наприклад, з 2006 року Німеччина, Франція та Великобританія (а також США як країна-член НАТО) відрядили своїх радників до Міністерства оборони України. Країни також опікуються безпекою України і в ширшому розумінні – Міністри з європейських справ Кріс Брайант (Великобританія), Вернер Хойер (Німеччина), П'єр Лелуш (Франція) та Міколай Довгілевич опублікували статтю в газеті «Дзеркало тижня» під назвою «Голосування за демократію: вибори президента в Україні» за тиждень до другого туру президентських виборів 2010 року. Стаття наголошує на важливості підтримки демократії в Україні.

безпеки та стабільності України на фоні політики Росії щодо України» [11]. Цікаво, що, попри скептичне ставлення Великобританії до Спільної європейської політики безпеки та оборони (СЄПБО), цей документ пропонує рекомендації саме для союзівської політики.

Зокрема, записка містить спостереження про те, що саме Україна є тим зовнішньополітичним питанням, яке розділяє держави-члени ЄС та, зокрема, стоїть на заваді створення СЄПБО. На думку авторів, «Україна є дійсно стратегічним викликом для самої життєздатності ЄС» [11, р. 7]. Автори визначають Росію як ключового гравця, який незацікавлений у політичному та економічному розвитку України, та критикують ЄС за непослідовну політику щодо України.

Британія бере безпосередню участь у розбудові оборонного сектору в Україні. Країна надає курси англійської мови для українських військових, заохочує співпрацю України у спільних ініціативах держав-членів ЄС. Зрештою, британський радник з питань оборони працює в українському Міністерстві оборони для передачі досвіду Британії у сфері реформи оборонного сектору. Важливо, що 2012 року Великобританія та Україна матимуть спільний виклик – проведення великомасштабних спортивних змагань, Олімпійських ігор у Британії та футбольного чемпіонату Євро-2012 в Україні. Обмін досвідом у стриманні потенційних загроз при проведенні таких подій є життєво важливим для України: під час Олімпійських ігор 2008 року у Пекіні було зареєстровано 12 млн кібератак на день, а 2006 року протягом Мундіалу у Німеччині два терористичні бомбардування потягів було дивом попереджено.

Німеччина

Біла книга з політики безпеки Німеччини 2006 року фіксує ризики, подібні до тих, що простежують у британських документах: глобалізація і пов'язана з нею наддержавна природа загроз, тероризм, розповсюдження зброї масового ураження, регіональні конфлікти, незаконна торгівля зброєю, енергетична безпека, міграція, епідемії та пандемії [15].

Україні присвячено окремий абзац у розділі «Посилення відносин з партнерами». Стратегія зазначає стрімку модернізацію України у напрямі демократизації, конституціоналізації та ринкової економіки [15, с. 47]. Німеччина декларує своє прагнення і надалі підтримувати процес реформ в Україні. Інші партнери, визначені Стратегією, включають Росію, Західні Балкани, центральноазіатський регіон, Ізраїль, Японію, Китай, Індію, Австралію, африканські та латиноамериканські країни.

З огляду на низку суттєвих політичних перетворень, які відбулися в Україні та Німеччині з часу прийняття документа, ці положення навряд чи можна вважати цілковито актуальними та вичерпними. Щоправда, демократія в Україні продовжує турбувати Німеччину. Під час візиту В. Януковича до Німеччини у серпні 2010 року німецька сторона висловила занепокоєння з приводу забезпечення свободи преси і прав людини в Україні. Канцлер Німеччини Ангела Меркель була однією з тих, хто провів телефонну розмову з

Президентом Януковичем стосовно конституційної реформи 2010 року, а також неодноразово зверталася до Президента України у зв'язку із кримінальною справою проти колишнього прем'єр-міністра України Юлії Тимошенко.

З точки зору безпеки Україну в Німеччині можуть розглядати крізь дві призми: як гравця і як джерело загроз. З одного боку, Україна – країна-джерело або країна-транзит для потенційних нелегальних мігрантів до Німеччини, а також ключова країна-транзитер газу до ЄС, що впливає на енергетичну безпеку Німеччини. Також Україна продовжує декларувати євроінтеграційні амбіції, що може створювати проблеми для відносин Німеччини та її стратегічного партнера – Росії. З іншого боку, Україна – важлива країна-сусід, гравець у Європейській політиці сусідства, і буфер між Росією та ЄС. Вартує уваги коаліційна угода між Християнсько-демократичним союзом, Християнсько-соціальним союзом та Партією вільних демократів, укладена після виборів 2009 року. У ній, зокрема, сказано, що у двосторонніх відносинах із Росією Німеччина «поважатиме повноправні інтереси сусідів обох країн» [13].

Хоча документи не завжди віддзеркалюють дійсність, наразі є підстави вважати нову «Остполітік» Німеччини щирою. Доказом цьому слугує нещодавня пропозиція канцлера Ангели Меркель президенту Росії Дмитрію Медведеву взяти участь у розв'язанні придністровського конфлікту, що є одним з ключових питань для регіональної стабільності [2]. З іншого боку, за даними сайту Wikileaks, який опублікував секретну дипломатичну переписку США, саме Німеччина та США прийняли рішення про те, щоб НАТО підготував план захисту Балтійських країн та Польщі від можливої військової агресії з боку Росії. Щоправда, ця політика поки що поширюється на Польщу та інших її безпосередніх східних сусідів (членів НАТО і ЄС). Втім, це свідчить про те, що Німеччина не готова поступитися безпекою в регіоні заради дружби з Росією, і для України це гарні новини.

Франція

Французька Біла книга з питань безпеки та оборони вийшла у світ 2008 року. У книзі виокремлено такі ризики для національної безпеки: ракетні загрози, атаки на інформаційні системи, шпionаж, кримінальні мережі, загрози для здоров'я людини.

Також у документі вказано чотири географічні сфери, які мають значення для безпеки Франції та Європи. Із них сферу, яка включає Україну, описують так: «ситуація у східній частині Європейського континенту, яка складається з постійної необхідності стабілізації на Балканах, з одного боку, та наслідків внутрішнього розвитку Росії та її зростаючої політичної, стратегічної та економічної ролі в Євразії, з іншого, в тому числі наслідки для її європейських сусідів» [5, с. 5].

Отже, безпеку України розглядає Франція крізь призму зростання Росії. Із чотирьох країн, які розглянуто у статті, Франція найактивніше опікується ідеєю спільної безпекової політики ЄС та Росії. Отож для Франції Україна цікава передусім як компонент спільної економічної та безпекової зони між ЄС та

Росією, яку запропонував президент Франції Ніколя Саркозі³. Президент Саркозі, зокрема, обговорив перспективи такої співпраці на зустрічі із Президентом Януковичем у жовтні 2010 року [3].

Варто зауважити, що демократія як складова безпеки в Україні мало цікавить французьку сторону. Натомість вона надає перевагу стабільності, яка встановилася в Україні.

Польща

Польські офіційні документи щодо безпеки України найкрасномовніші.

У своїй *Стратегії національної безпеки 2007* Польща виокремлює низку загроз, які цікавим чином відрізняються від тих, що визначають для себе інші держави-члени. Наприклад, загрозою для Польщі є припинення процесу європейської інтеграції, а саме повернення держав-членів до провадження політики виключно крізь призму власних інтересів. Іншою загрозою є посилення авторитаризму на Європейському континенті, а також конфлікти у Придністров'ї та Південному Кавказі. Також польська Стратегія зазначає, що «намагання Росії встановити тісніші контакти з окремими західними країнами поєднуються з вибіркоким встановленням обмежень та дискримінацією інших членів НАТО та ЄС» [6, с. 6]. Документ не оминає і демократичну складову розвитку цих держав. Положення 27 говорить про те, що підтримка демократії в Україні, Молдові, Білорусі, Західних Балканах та Південному Кавказі є в інтересах польської безпеки. Зрештою, Стратегія визнає «важливість України для безпеки Європейського континенту та регіону», через що Польща зобов'язується розвивати стратегічне партнерство з Україною [6, с. 13].

Стратегія оборони Польщі, видана 2009 року, визначає політичну стабільність та соціальне й економічне зростання усього Центрально- та Східноєвропейського регіону національним інтересом Польщі. При цьому «розвиток добросусідських відносин, заснованих на взаєморозумінні з польськими східними сусідами, Росією, Білоруссю та Україною, є фундаментальною складовою зовнішньої політики Польщі. Розвиток цих держав та їхня політика безпеки, особливо російська політика, мають прямий вплив на безпеку Польщі» [4, с. 6].

Очевидно, що Польща та Україна розвиватимуть партнерські відносини у сфері безпеки у зв'язку зі спільним проведенням футбольного чемпіонату Євро – 2012. Зокрема, сторони вже погодилися розробити спільну безпекову стратегію в рамках проведення заходу.

³ Цікаво, що французькі офіційні джерела називають саме трьох французьких радників, які працюють в Україні, «ключовими агентами впливу Франції в Україні». Ці люди – полковник Жан-Бернар Буар, радник Міністерства оборони України, лейтенант-полковник Поледрі Мішель, співголова Multinational Staff Officer Centre Національного університету оборони України, та лейтенант-полковник Фабріс Генг, радник внутрішніх військ.

Європейський Союз

У XIX сторіччі ЄС двічі переглядав стратегію власної безпеки – 2003 року, напередодні розширення, та 2008 року. Порівняно з попередньою концепцією, документ 2008 року розширює список загроз, які бачить для себе Союз: до тероризму, поширення зброї масового ураження, регіональних конфліктів, країн, що не відбулися («failed states»), та організованої злочинності додалися кіберзагрози, загрози енергетичній безпеці та зміна клімату [8].

Втім щодо східних сусідів ЄС та України зокрема змін не сталося. В обидвох документах підкреслено, що на його східному кордоні пріоритетом ЄС є належне урядування, стабільність та процвітання. При цьому концепція 2008 року визначає чотирьох партнерів Євросоюзу, які мають підтримувати стабільність у регіоні: ООН, ОБСЄ, США та Росія.

Цікаво, що жодна зі стратегій не визначає сусідів ЄС як партнерів з підтримки його безпеки. Іншими словами, Україну не згадують навіть у контексті вирішення придністровського конфлікту, в переговорному процесі щодо якого країна бере пряму участь у форматі 5+2. Замість того знову згадують США. Це свідчить про відсутність в ЄС сприйняття України як повноправного та спроможного партнера з безпекових питань.

НАТО

Лісабонський саміт НАТО у листопаді 2010 року закінчився прийняттям двох документів: довгоочікуваної *Стратегічної концепції НАТО* (попередню датовано 1999 роком) та *Підсумкової декларації*. Бачення загроз у цих документах здебільшого збігається із баченнями ЄС та держав-членів. Для України більше значення має Підсумкова декларація, оскільки саме у ній прописано ключові позиції щодо відносин України та Альянсу.

Зокрема, НАТО поважає позаблоковий статус України, проте нагадує, що рішення Бухарестського саміту залишається в силі і двері НАТО залишаються відкритими для України [7]. Водночас чільне місце у Декларації відведене Росії. Окрім положень про стратегічне партнерство Росії та НАТО та співпраці в Афганістані, Декларація містить пункт про запрошення Росії до створення спільної системи ПРО. Отже, Декларація НАТО визначає Росію як партнера у боротьбі зі спільними загрозами, в той час як Україна є лише важливим «чинником» для Євроатлантичної безпеки.

Висновки

Аналіз стратегій безпеки держав-членів ЄС, власне ЄС та Північноатлантичного Альянсу засвідчує: роль України в безпеці держав і структур визначають крізь призму російського чинника. Водночас для Німеччини, Франції, ЄС та НАТО Росія є партнером у боротьбі з ключовими безпековими викликами.

Стратегії безпеки різних держав визначають схожі загрози, які стоять перед державами-членами ЄС та НАТО. Відповідно, вони не вказують на Україну як на пріоритетний регіон. Натомість вони, визначаючи тероризм як одну з найгостріших загроз, значно більше опікуються Афганістаном та Іраком. Це є певним парадоксом, оскільки Україна, найбільший сусід ЄС та буфер між двома

різними за природою безпековими утвореннями – НАТО та ОДКБ – є стратегічною безпековою територією і при цьому сьогодні, де-факто, – сірою зоною.

Безперечно, навіть у контексті Афганістану Україна може поставати і як джерело загроз (наприклад, як маршрут для нелегального перевезення наркотиків з Афганістану на захід), так і як партнер (пославши свої війська до Афганістану та Іраку). Проте у будь-якому разі роль і вплив України замалі, щоб порівняти їх з потужністю Росії у вирішенні конфліктів на Близькому і Середньому Сході.

Партнерство та пріоритетність відносин з Росією обумовлюють той факт, що з точки зору конструювання нової європейської безпекової архітектури для Німеччини та Франції Україна є «*a means to an end*». Тобто для цих держав Україна є не партнером, а необхідною складовою в оформленні євроазіатського безпекового простору. При цьому на демократичний регрес в Україні ці держави дивляться «крізь пальці». Як зазначено вище, Німеччина звертала увагу на випадки порушення демократичних норм в Україні.

Великобританія та Польща прохолодніше ставляться до Росії. Відповідно, для них Україна є партнером з точки зору спільних безпекових викликів. Проте виклики ці ситуативні, а зазначені країни навряд чи будуть активно залучати Україну до процесу творення європейської безпеки. Британія експліцитно відсторонюється від євроінтеграційних процесів, а Польща поки що не зайняла проактивної позиції щодо формування нового безпекового простору. Окрім того, потепління відносин між Росією та Польщею, а також той факт, що впродовж майже року з часу інавгурації Президента Януковича не відбулося жодного візиту до або з Польщі на рівні голів держав або урядів, засвідчує, що партнерство України та Польщі у сфері безпеки не є пріоритетом для обох держав.

Аналіз Стратегій безпеки ЄС та Стратегічної концепції НАТО засвідчує, що ці об'єднання сприймають Україну як зону, у якій необхідно працювати заради реформ, стабільності та процвітання. Роль України в вирішенні безпекових викликів залишається поза увагою цих структур. Натомість Росії відведене у цьому чільне місце.

Отже, Україну не сприймають держави-члени ЄС та НАТО як активного гравця у творенні нової європейської архітектури безпеки. Зі згортанням демократичних свобод в Україні ця ситуація навряд чи зміниться на краще: ЄС і НАТО позбавляться вагомої причини залучення України до власних ініціатив. На фоні зближення з Росією як НАТО та ЄС, так і їхніх держав-членів, питання безпекового вакууму навколо України залишається на порядку денному.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI // Верховна Рада України. – 2010. – 1 липня. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2411-17>.
2. Меморандум за підсумками зустрічі Президента Росії Д. Медведєва і Федерального канцлера Німеччини А. Меркель 4–5 червня 2010 року, м. Мезеберг / Президент Росії. – 2010. – 5 червня. – Режим доступу : http://news.kremlin.ru/ref_notes/575.
3. Президент Франції – Президентові України: Вважайте, що ми друзі / Прес-служба Президента України Віктора Януковича. 07.10.2010. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/18411.html>.
4. Defence Strategy of the Republic of Poland. The Ministry of National Defence. – Warsaw, 2009. – 32 p.
5. French White Paper on Defence and National Security. Office of the President of the Republic. – Paris, 2008. 48 p. – Режим доступу : http://www.ambafrance-ca.org/IMG/pdf/Livre_blanc_Press_kit_english_version.pdf.
6. National Security Strategy of the Republic of Poland. – Warsaw, 2007. – Режим доступу : <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Poland-2007-eng.pdf>.
7. NATO Lisbon Summit Declaration. 20 November 2010. – Режим доступу : http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm.
8. Report on the Implementation of the European Security Strategy. Brussels, 11 December 2008, S407/08. – 12 p.
9. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003. – 15 p.
10. Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. October 2010. – 75 p.
11. *Stringer E. et al.* How stable is Ukraine likely to be over the next five years? The Royal College of Defence Studies. London: 2009. – 7 p.
12. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. London: October 2010. – 39 p.
13. The New German Government and the Coalition Agreement in the Federal Republic of Germany. 28 October 2009. – Режим доступу : <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>.
14. *Turner Leigh.* Ukraine's Colourful Elections / *Leigh Turner* // The Guardian, 15 January 2010. – Режим доступу : <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/jan/15/ukraine-elections-russia-eu>.
15. White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Federal Ministry of Defence. – 65 p. – Режим доступу : http://merln.ndu.edu/whitepapers/Germany_White_Paper_2006summary.pdf.

Стаття надійшла до редколегії 25.10.2011

Прийнята до друку 05.12.2011

**UKRAINE IN THE NATIONAL SECURITY STRATEGIES OF THE EU
MEMBER STATES: AN ACTOR OR AN ISSUE?**

Kateryna Zarembo

*National Institute of Strategies Studies,
Pyrohova St., 7a, Kyiv, Ukraine, 01001, tel. (050) 310 05 96,
e-mail: zarembo@iwp.org.ua*

The article analyses the Ukraine's factor in the national security strategies of four EU Member States: Great Britain, France, Germany and Poland, as well as in the security strategies of the EU and NATO. The article defines the perception of Ukraine in these strategies. In particular, the conclusion is reached that the perception of Ukraine as a partner or a threat by the EU and NATO is formed through the prism of relations with Russia.

Key words: EU Member States, NATO, security strategy, Russia, democracy.

**УКРАИНА В СТРАТЕГИЯХ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕС: ПАРТНЕР ИЛИ ПРОБЛЕМА?**

Екатерина Зарембо

*Национальный институт стратегических исследований,
ул. Пирогова, 7а, г. Киев, Украина, 01001, тел. (050) 310 05 96,
e-mail: zarembo@iwp.org.ua*

Проанализирован фактор Украины в стратегиях национальной безопасности четырех государств-членов ЕС: Великобритании, Франции, Германии и Польши, а также стратегиях безопасности ЕС и НАТО. Определено восприятие Украины в этих стратегиях, в частности авторы приходят к выводу, что восприятие Украины как партнера или угрозы для ЕС и НАТО формируется сквозь призму российского фактора.

Ключевые слова: государство-член ЕС, НАТО, стратегия безопасности, Россия, демократия.