

ПЕРЕЖИТИ ВАЖКІ ЧАСИ



Джеймс ШЕРП,
керівник програми Росії та Євразії
Королівського Інституту міжнародних справ, Лондон

Здатність виживати в непевні, якщо не сказати – важкі, часи є визначальною рисою і сильною стороною українського національного характеру. Ця здатність ґрунтується на поєднанні толерантності, цинізму, винахідливості та почутті гумору, притаманному небагатьом націям. Здатність перетворювати важкі часи на добрі не є українською національною рисою. Ця здатність ґрунтується на поєднанні компетенції, національної єдності та впевненості в собі, яке не виробилося в Україні за короткий час державної незалежності. Без інстинктів і дисципліни, необхідних, щоб змінити свою долю, Україна звикла покладатися в цьому на інших. Часто вона докладала більше зусиль, намагаючись привернути до себе увагу замість заслужити її.

Ці звички більш ніж невчасні. Фінансова криза, що почалася на Заході, серйозно зашкодила колективній самовпевненості українських партнерів, не останньою чергою – Сполучених Штатів. Навіть якщо уряди знають, як подолати кризу, вони не змогли переконати виробників, інвесторів і споживачів. Не лише уряди, а й найбільш поважні інститути ліберального ринкового капіталізму зараз виглядають нестійкими і вразливими. В Росії криза винесла на поверхню властиві країні розломи та неефективність. Але ця країна досягла такого рівня цілеспрямованого й негативного впливу, якому важко протидіяти та який неможливо ігнорувати. Вашингтонську спробу “перезавантаження” теж не можна ігнорувати. Незалежно від того, завершиться вона стратегічним перегрупуванням, зменшенням втрат чи розчаруванням, вона вже перенесла акцент з сусідів Росії на саму Росію, як би це не намагалися заперечити. Західні інститути, найбільше стурбовані такою динамікою по сусідству, Європейський Союз і НАТО, поділені щодо методів впливу на неї. З усіх цих причин існує серйозна загроза, що Україна випаде з розкладів, які вже стають примарними, – або, ще гірше, зіпсує зовнішню сторону відносин різкими непродуманими рухами. Ще більшим є ризик того, що всі ми втратимо контроль над подіями.

Перезавантаження очікувань і парадигм

Російсько-грузинський конфлікт поставив під сумнів кілька ключових посилок міжнародного порядку, що склався після холодної війни, зафіксованих, зокрема, в Паризькій хартії 1990р., на Будапештській конференції ОБСЄ з огляду та саміті 1994р. та у тристоронній заяві президентів України, США та Росії 1994р. Тепер ми маємо пристосуватися до наступних реалій:

- війна можлива;
- колишні радянські кордони вже не є недоторканими;
- питання, що давно вважалися вирішеними (наприклад, статус Криму та Севастополя), можуть бути порушені знову в будь-який момент;
- “цивілізаційні” та “гуманітарні” фактори (наприклад, становище російської діаспори) можуть стати приводом для війни;
- без статті 5 немає колективної оборони.

Те, що косовський конфлікт і наступне визнання незалежності цієї території стали прецедентом перегляду двох принципів – порушення територіальної цілісності та гуманітарний привід для війни – не викликає жодних сумнівів. Але – головною причиною вторгнення Росії у Грузію стали російські національні інтереси, і ніщо інше. Великі держави не витрачають ресурси, не ризикують відносинами і не проливають кров, щоб мавпувати інші великі держави. Їх дії відповідають власним чітким розрахункам вигод і втрат. За словами Президента Д.Медведева, головним розрахунком і мотивом була переконлива демонстрація того, що Росія більше “не терпітиме” “несправедливу та образливу політику” Заходу в “зоні її традиційних інтересів”¹. Ще більш переконливо конфлікт засвідчив зміну в настроях Росії: від щиросердної образи до впевненості, що Росія нарешті має змогу якось цьому протидіяти².

¹ Висловлено під час обіду Президента Д.Медведева в Москві з Валдайським клубом 12 вересня 2008р., на якому був присутній автор.

² Як тодішній Президент В.Путін попереджав у Мюнхені в лютому 2007р.: “Ми реалістично оцінюємо наші можливості та потенціал”. Автор писав ще в січні 2008р.: “Загроза... не в тому, що російські Збройні сили повторять вибрики 1990-х років, а в тому, що для сусідів Росії і НАТО це може стати несподіванкою”. James Sherr, *Russia and the West: A Reassessment*. – *The Shrivenham Papers* No.6, p.27 (Defence Academy of the United Kingdom, January 2008). Як зазначалося в тій самій публікації (с.5), “поки статус-кво після холодної війни не є незворотнім, не слід сподіватися, що він не може бути зруйнований чи переглянтий”.



Ці зміни не лише поставили під сумнів майбутнє світового порядку, що склався після холодної війни – вони викликають стурбованість щодо життєздатності Гельсінкських принципів 1975р. Цю стурбованість підсилюють реалії, про які люди не думали в 1975р., реалії, які зараз подаються під маскою “взаємозалежності” та геоeкономіки: використання економічних інструментів заради геополітичної вигоди. Поява геоeкономіки поряд з відродженням російської держави та російської національної гордості є визначальною рисою путінської ери, і західні партнери Росії поки що мало зробили, щоб переконати нинішнє керівництво країни в хибності такої комбінації.

Це не означає, що члени НАТО не помічають, що відбувається. Хоча НАТО за свою 60-річну історію зазнав чимало ударів і крутих поворотів, Альянс ще ніколи не почувався настільки непевним щодо своєї мети і свого майбутнього. Спільні наслідки грузинських подій і фінансової кризи помітні на чотирьох рівнях:

1. *Зруйновано партнерство НАТО з Росією.* Хоч і раніше бували кризи у відносинах, особливо під час конфлікту в Косово в 1999р., парадигма 1990-х років зберігалася. Якою б не була риторика і дії Москви, західні політичні інститути вірили, що із зростанням добробуту і впевненості в Росії, з розвитком торгівлі та інвестицій, з появою і зміцненням середнього класу дарвіністський інстинкт “реальної політики” згасатиме, “образ ворога” розвіюватиметься, і Росія стане більш “нормальною” і відкритою для співпраці. Ця віра значно похитнулася. В 1990-х роках переважала думка, що слабка Росія створюватиме проблеми собі і своїм сусідам. Сьогодні мало хто стверджуватиме, що життя буде кращим, якщо Росія стане сильнішою.

2. *Зруйновано консенсус не лише між країнами-учасницями, але й усередині них.* Це не є однозначно негативною тенденцією. В Німеччині дедалі більше посадовців, політиків та експертів готові піддати сумніву парадигму 1990-х років, і дедалі менше тих, хто вірить у бездоганність німецько-російського партнерства. Але подальша ерозія консенсусу в Альянсі ускладнює відносини, робить їх менш передбачуваними та менш колегіальними. За лаштунками діалог всередині Альянсу став більш звинувачувальним і жорстким: одні закидають партнерам надмірну поступливість

небезпечним тенденціям у Росії, інші – звинувачують партнерів в ігноруванні побоювань Росії і неповазі до її законних інтересів. Більше того, втрата віри в єдність і рішучість НАТО змушує декого в нових країнах-учасниках перестраховуватися та відступати від позиції розширення, яку вони з такою впевненістю та наполегливістю відстоювали в Бухаресті.

3. *Відродження інтересу до статті 5* (і військово-політичних питань) після десятиліття, коли багато хто вбачав еволюцію Альянсу в напрямі статті 4 – до політично-військової організації, що переймається “м’якими” загрозами безпеці та розвитком партнерства, довіри і “спільної безпеки”. Дедалі більше фахівців вважають помилковими постійне зменшення уваги НАТО до територіальної оборони і наполегливі вимоги до нових країн-учасниць і партнерів зосередити зусилля на забезпеченні їх внеску в дорогі експедиційні операції далеко за межами Європи³. Відсутність планів дій із захисту нових країн-учасниць від “збройного нападу” (формулювання статті 5) вважається ще більшою помилкою. Більше того, в Альянсі обговорюють надзвичайні ситуації воєнного характеру, що можуть виникнути у зв’язку з розробкою вуглеводнів у водах крайньої півночі з юридично невизначеним статусом, не кажучи вже про заяву тодішнього Президента В.Путіна в жовтні 2006р., що російський Балтійський флот відіграватиме провідну роль у будівництві, захисті та екологічній безпеці трубопроводу “Північний потік”. Нарешті, виникає питання, чи слід розглядати руйнівні кібер-атаки і припинення постачання енергії як збройний напад іншими засобами.

4. *Переоцінка “мистецтва можливого”.* Відбулася зміна курсу стосовно України і Грузії. Але що вона означає – відродження й консолідацію чи втрату орієнтирів? Що стосується Грузії, то ці ініціативи передбачають створення комісії НАТО-Грузія (давно на часі), зобов’язання НАТО “оцінити стан Міністерства оборони та Збройних сил Грузії” і Сполучених Штатів – відбудувати останні. Що стосується України, то різні ініціативи – таллінська зустріч міністрів оборони, зміцнення двох представництв НАТО, формування Річної національної програми – мають на меті змістити увагу з ПДЧ і графіків вступу на усунення слабких місць і конкретні досягнення у співпраці в галузі національної безпеки. Але чи будуть ці ініціативи ефективними, а тим більше бажаними, без належного фінансування та переконливих спроб переконати Україну, що перспективи її членства не зменшилися? Сьогодні такі гарантії Альянс надати не в змозі.

З огляду на цю непевність і високі ставки, Європейський Союз дедалі більше переймається вакуумом довіри та безпеки. Східне партнерство та декларація від 23 березня між Україною, ЄС, Світовим банком та іншими сторонами щодо модернізації української газотранспортної системи привели ЄС на безумовно геополітичну територію, і це чітко підкреслено хворобливою реакцією Москви на обидві ініціативи. Та стосовно цих ініціатив, ЄС виявив характерну амбівалентність щодо його власного концептуального прориву і власної потенційної сили. Незважаючи на імпульс російсько-української енергетичної кризи в січні 2009р. (яка з максимальною чіткістю виявила

³ Не кажучи вже про те, що 7 серпня одна з чотирьох грузинських бойових бригад знаходилася в Іраку, показово, що американська Програма операцій з життєзабезпечення і стабільності в Грузії, яку російські коментатори зазвичай іменують “агресивною”, налічує лише невеличку групу під орудою підполковника, яка навчає підрозділи (а не з’єднання різних родів військ) “операціям з реагування на кризу” в рамках багатонаціональних миротворчих операцій, а не територіальній обороні.



колективні інтереси ЄС) ЄС досі не може чітко самовизначитись у Центральній і Східній Європі.

Якщо Росія не може згуртувати ЄС і НАТО, чи зможуть це зробити Сполучені Штати? З усіх питань, порушених ініціативою “перезавантаження” Адміністрації Б.Обами, не останнім є його наслідки для Європи. Якщо Європа не може сформулювати чітке бачення країн між Росією і ЄС, чи зможуть це зробити Сполучені Штати і Росія, через її голову? Тут важливо розрізнити погляди Адміністрації Б.Обами і її поважних сторонніх радників. Але це нелегка справа. Дискусії в ширшому американському політичному середовищі дозволяють спитати, чи не будуть забути європейські перспективи та інтереси, попри найкращі наміри Сполучених Штатів. Як приклад, у звіті одного поважного експерта йдеться про необхідність консультацій з європейськими союзниками для “зменшення стурбованості європейців”⁴. Але консультації потрібні не для цього. Вони потрібні, щоб уникнути помилок і захистити довгострокові інтереси Заходу. З усіма своїми поділами, ймовірно, саме Європа, а не Сполучені Штати краще розуміють, що змінилось у синтаксисі та граматиці європейської безпеки. Європа може також мати краще розуміння того, що змінилось в Росії і що повернулося з минулого. Але хто у Сполучених Штатах це визнає?

Кого у Вашингтоні непокоїть можлива застарілість його підходу до європейської безпеки? У кількох серйозних доповідях на підтримку “перезавантаження” НАТО розглядається у класичних термінах ХХ століття: гарантії безпеки та питання членства. Набагато менше говориться про роль НАТО у трансформації культури безпеки та оборони у Східній і Центральній Європі. Так само застарілою є значна частина змісту дискусії про економічні відносини та енергетичну безпеку (як зазначено в одному звіті, “ми не боїмося російських інвестицій в дочірні компанії у Сполучених Штатах чи Європі”)⁵. Не видно ознак належного розуміння агресивного використання Росією економічної сили та присутності її розвідки не лише в колишньому Радянському Союзі, але й, дедалі більш впевнено та підступно, в нових членах ЄС Центральної і Південно-Східної Європи. Росія сьогодні може мати претензії ХІХ століття, але вона домагається їх засобами ХХІ століття: розвідкою і завуальованим проникненням, торгівлею і спільними підприємствами, “мережевою дипломатією” і “лобістськими структурами”, судовими процесами, енергетичними ресурсами та інвестиціями в енергетичні компанії, а на пострадянському просторі – через російську діаспору та інші “цивілізаційні” форми м’якої сили. Якщо Сполучені Штати та Європа не знайдуть відповідей ХХІ століття на ці виклики, сусіди Росії можуть дійти висновку, що вони покинуті напризволяще.

Україна проти своїх партнерів і себе самої

Враховуючи таку невизначеність, найгіршим варіантом для України було б керуватись у своїй політиці почуттями обурення. Проте, вже є ознаки такого курсу:

- *Воєнна реформа.* Протягом 10 років український план оборонної реформи був спрямований на створення невеликої, сучасної, професійної, добре оснащеної, добре навченої

і необтяжливої армії. Якщо цей план буде виконано, Збройні Сили відповідатимуть принципам НАТО, будуть сумісні з силами НАТО, але пристосовані до українських умов. Сьогодні Україні загрожує відмова від цієї моделі на користь чисельнішого та більш традиційного війська, яке, ймовірно, буде менш сучасним, гірше оснащеним, підготовленим і фінансово “непідйомним”. У питаннях воєнної реформи та підготовки Річної національної програми з’явилися нові нотки: “якщо ви не надасте нам членства, ми обійдемося і без ваших порад і допомоги”. Яким би виправданим не здавалось українцям роздратування, мудріше було б пригадати, що головна мета досягнення критеріїв НАТО полягає в модернізації і зміцненні України, а не у приєднанні до НАТО. Як казав напередодні Ризького саміту 2006р. тодішній Міністр оборони А.Гриценко: “Ми в Україні продовжуватимемо виконувати ПДЧ незалежно від того, отримаємо ми ПДЧ чи ні”. Про це зобов’язання зараз можуть забути.

- *Енергетична безпека.* Сезон енергетичної суперечки між Києвом і Москвою 2009-2010рр. розпочався непрозорою обгородкою між останньою та однією гілкою української влади і звинуваченнями в державній зраді з боку іншої гілки. Російсько-українська угода 2009р. була наслідком форс-мажору. Це вексель української неплатоспроможності і бланковий чек для російського тиску та впливу. І умови угоди, і договори, нашвидкуруч складені для їх пом’якшення, – руйнівні для енергетичної безпеки. Вони позбавлять Європу ефективного партнера в особі України в розпал виборчої кампанії. Вони також переконують багатьох європейців, що безрезнева ініціатива ЄС та України з модернізації транзиту газу була недалекоглядною й оманливою.
- *Візова політика.* Каральна політика, схвалена 8 квітня Кабінетом Міністрів щодо дозволів на роботу і проживання іноземців, була б логічно деструктивною, якби вона могла змінити шенгенську візову політику. Але оскільки вона має небагато шансів зробити це, вона просто деструктивна. Щоб зрозуміти практичні наслідки нових правил, потрібно задати лише два питання: Яку роль українські інвестиції відіграють у європейській економіці? Яку роль європейські інвестиції відіграють в українській економіці? В Україні важко робити бізнес навіть у найкращі часи. Кабмін лише ще більше ускладнив його.

Сьогодні Україна має небагато підстав для втіхи. Але з поганого гумору випливає погана політика. На жаль, НАТО втрачає позиції, які раніше дозволяли заявляти про це, а довіра до ЄС зростає недостатньо швидко. Ризик полягає не в тому, що євроатлантична спільнота комусь “віддасть” Україну. Більшість лідерів національного бізнесу розуміють, що Україна не має майбутнього поза цією спільнотою, і їх інтереси ймовірно обмежать сваволою політиків. Проте, є ризик, що Україна втратить надію, а її партнери втратять розуміння мети. З розвитком цих процесів існує загроза ерозії і послаблення правил гельсінської системи 1975р. і системи ОБСЄ 1994р. ■

⁴ Thomas Graham “Resurgent Russia i US Purposes”. – New York: The Century Foundation, April 2009, p.24.

⁵ Hon Chuck Hagel & Hon Gary Hart (Co-Chairs), Dimitri K Simes (Director) i 24 Members, *The Right Direction for US Policy toward Russia: A Report from the Commission on US Policy toward Russia.* – Washington: Nixon Center i Belfer Center for Science & International Affairs, Harvard University, March 2009, p.12.