

# УКРАЇНА В КООРДИНАТАХ ГЛОБАЛЬНОЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Географія та історія держави суттєво впливає на її внутрішню та зовнішню політику. Україна, яка географічно знаходиться в центрі Європи, великою мірою саме завдяки історичному фактору опинилася між Заходом і Росією в геополітичному вимірі. Зовнішньополітичні пререференції між Сходом і Заходом різних представників політичної еліти та суспільства суттєво різняться. За відсутності у лідерів держави стратегічного бачення, волі і спроможності переконувати громадян у доцільності тих чи інших рішень, спостерігається постійне балансування офіційного Києва між двома центрами впливу з періодичними різкими змінами зовнішньополітичного вектора. Результатом такої зовнішньої політики є постійне внутрішнє протистояння політичних сил і, відповідно, їх прихильників та опонентів, а також підірваний авторитет держави на міжнародній арені. На Заході Україна викликає втому від непослідовності та необов'язковості, на Сході – сприймається як ненадійний союзник, або й противник, залежно від того, наскільки дії Києва відповідають очікуванням Москви. В будь-якому разі, протягом двох десятиліть Україні не вдалося встановити рівноправних, надійних, щирих партнерських відносин на жодному з напрямів. Як наслідок, Україна ризикує опинитися в геополітичній буферній зоні.

Пошук Україною свого місця в регіональній і глобальній системах відбувається в умовах зростання напруженості в навколишньому безпековому середовищі, що характеризується появою нових і загостренням традиційних глобальних викликів, регіональним і геополітичним суперництвом, послабленням загальноєвропейських і світових механізмів забезпечення безпеки. У нинішній ситуації Україна залишається відкритою для впливу як “західного”, так і “східного” чинників, а результат “перезавантаження” їх відносин може стати визначальним для майбутнього і України, і європейського регіону. Це вимагає активізації зусиль України та її зовнішніх партнерів у просуванні спільного, взаємовигідного співробітництва з метою зміцнення європейської безпеки.

## СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ

Оцінка нинішнього безпекового середовища експертами будь-якої країни, очевидно, матиме лише незначні відмінності, відповідаючи по суті цитаті зі Стратегії національної безпеки США: “Протягом двох декад після завершення холодної війни вільний обіг інформації та переміщення людей, товарів і послуг набули неймовірних темпів. Такі зв'язки зміцнили можливості індивідуумів творити як добро, так і зло, стали викликом для державоцентричних міжнародних інституцій, створених відразу після Другої світової війни політиками, які керувалися зовсім іншими викликами. Недержавні суб'єкти набули здатності драматично впливати на оточуючий їх світ. Економічний розвиток зменшив гостроту проблеми бідності і спричинив появу нових центрів впливу. Дедалі більше країн намагаються закріпитися на регіональній і глобальній аренах. Життя наших громадян – їх безпека та добробут – більш ніж будь-коли залежать від подій за межами державних кордонів”<sup>1</sup>.

Узагальнюючи авторитетні оцінки сучасного стану міжнародної безпеки та стратегічні прогнози в цій сфері, можна зробити кілька загальних висновків<sup>2</sup>.

*По-перше*, світ не став безпечнішим і нинішнім поколінням не пощастить жити в еру загального миру і стабільності. *По-друге*, більшість сучасних загроз мають глобальний характер і потребують спільних підходів до боротьби з ними. *По-третє*, характер загроз змінюється швидше, ніж можливості урядів і міжнародних інституцій ефективно їм протидіяти.

За короткий проміжок часу двополярний світ став однополярним, щоб відразу перейти до формування багатополарності. США залишаються світовим лідером, але дедалі очевиднішим є обмеження можливостей лідерів країни ефективно впливати на глобальні події. Боротьба нових глобальних гравців (Бразилія, Індія, Китай, Росія) за вплив здійснюється переважно мирними засобами. Поглиблення взаємозалежності є основою формування стратегії майбутнього розвитку, що наразі ґрунтується на необхідності мирного співіснування. Водночас, як показує історичний досвід минулого століття, “геополітичне суперництво та його наслідки ...були вагомою причиною численних війн, розпаду імперій та появи нових потужних гравців”<sup>3</sup>.

Домінуючий вплив на формування середовища безпеки мають процеси глобалізації, що стають дедалі

<sup>1</sup> US National Security Strategy. – May 2010, p.7; [www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

<sup>2</sup> Джерелами таких оцінок є, наприклад: Щорічник СІПРІ 2009: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека. – Київ, 2010; *Global Trends 2025: A Transformed World*. – Washington DC: Office of the Director of National Intelligence, National Intelligence Council, 2008, [www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html); *Global Strategic Trends – Out to 2040*. – Development, Concept and Doctrine Centre, UK Defence Academy, 2010, [www.mod.uk/defenceInternet/microsite/dcdc](http://www.mod.uk/defenceInternet/microsite/dcdc); *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*. – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_63654.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm)

<sup>3</sup> *Global Trends 2025: A Transformed World*. – Washington DC: Office of the Director of National Intelligence, National Intelligence Council, p.5



інтенсивнішими. Їх наслідком є різке зростання обсягів транскордонних потоків товарів, послуг, людських ресурсів, технологій і традицій, але й також – злочинності і зброї. Поглиблення взаємозалежності об'єднує світ, але не обов'язково робить його безпечнішим. Глобалізація, як відомо, призводить до зміцнення одних і маргіналізації інших, а посилення взаємних економічних інтересів країн не дає повної гарантії вирішення проблем недовіри і протистояння<sup>4</sup>. Невідомо, наскільки стабільним і тривалим є певний баланс сил та інтересів, що встановився між ключовими гравцями сьогодні. Адже, крім стратегічних тенденцій соціального, політичного, економічного, технологічного розвитку, є ще й стратегічні потрясіння або шоки, що кардинально змінюють перебіг історії<sup>5</sup>.

Протягом останнього десятиріччя спостерігається стійка тенденція до зниження кількості міждержавних конфліктів. Імовірність виникнення широкомасштабних воєнних конфліктів, особливо в євроатлантичному регіоні, оцінюється як низька. Однак, загальний рівень збройного насильства за участі як державних, так і недержавних суб'єктів залишається досить високим у різних регіонах світу. Навіть у Європі зберігаються зони “заморожених” конфліктів та зони міждержавного, етнічного, релігійного протистояння, що потребують постійної уваги національних урядів і міжнародної спільноти. В сучасному глобалізованому світі значно зростає імовірність поширення наслідків окремих подій далеко за межі регіону. Саме тому міжнародна спільнота змушена втручатися у справи, які ще в недалекому минулому були виключно відповідальністю національних урядів.

Попри масштаби та темпи змін і численні декларації стосовно необхідності модернізації, більшість міжнародних інституцій, заснованих багато десятиліть тому, не зазнали з того часу суттєвих змін. Вони продовжують вирішувати міжнародні проблеми відповідно до існуючих правових механізмів та інструментів. Світові лідери та держави, що претендують на роль глобальних і регіональних ключових гравців, нерідко намагаються використовувати міжнародні організації для досягнення власних інтересів – навіть, якщо такі цілі шкодять статутним засадам організації. Хоча більшість визначальних тенденцій ХХІ ст. мають вплив на всі країни та народи, але досить часто спільні інтереси націй і народів ігноруються через недовіру та безперспективну конкуренцію<sup>6</sup>. Боротьба за лідерство в минулому призвела до руйнування існуючої на той час системи та, як наслідок – до двох світових війн. Наразі невідомо, чи стане результатом зміни застарілого світопорядку оновлення існуючих міжнародних інституцій, поява нових об'єднань, розподіл тягаря відповідальності між “старими” та новими супердержавами. Однак, є надія, що світовим лідерам вистачить мудрості та політичної волі, щоб загострення геополітичного суперництва та економічної кризи на початку ХХІ ст. вирішити в інший спосіб, ніж це було на початку та в 30-40-х роках століття минулого.

Головними факторами, що загрожують глобальній безпеці сьогодні та, очевидно, формуватимуть безпечове середовище в найближчій перспективі, є:

- загроза розповсюдження ядерної та інших видів зброї масового ураження;
- амбіції міжнародних терористичних груп;
- збереження руйнівного регіонального, національного, етнічного та релігійного протистояння;
- боротьба за паливні та інші стратегічні ресурси;
- демографічні зміни, що можуть загострити глобальні проблеми бідності, голоду, нелегальної міграції і пандемічних хвороб;
- накопичення наслідків погіршення стану довкілля, в т.ч. зміни клімату<sup>7</sup>.

Наведений перелік може бути доповнений, порядок пріоритетності загроз також різниться для кожної окремої країни. Проте незмінними залишаються їх глобальний характер і необхідність глобальних підходів до боротьби з ними.

## ЄВРОПЕЙСЬКІ ТЕНДЕНЦІЇ

Дезінтеграційні та реінтеграційні процеси, що відбуваються на європейському континенті протягом останнього двадцятиріччя, загострили старі та породили нові загрози та виклики, спричинили нестабільність і появу зон активних, “заморожених” і потенційних конфліктів, зокрема навколо України та на її території.

Дисбаланс сил, спричинений розпадом соціалістичного блоку, поява і становлення нових незалежних держав, болісне відчуття Росією втрати колишніх сателітів досі зумовлюють ризики перетворення протиріч на воєнний конфлікт.

Роззброєння в рамках Договору про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСС), відмова України, Білорусі та Казахстану від ядерної зброї, процеси врегулювання кризових явищ і відбудови країн Східної Європи та Балкан знизили гостроту цієї загрози в Європі.

Але дедалі більш активні претензії Росії на регіональне лідерство та привілейовані сфери впливу, розбіжності позицій європейських країн у відносинах з Росією і США, прояви національного егоїзму та намагання окремих європейських держав відновити “історичну справедливість” за рахунок сусідів, навпаки, загострюють розбіжності та зумовлюють мінливість розстановки політичних, економічних і військових сил у Центральній і Східній Європі (ЦЄС).

Оборонний потенціал держав ЦЄС в поєднанні з можливостями та механізмами ЄС, НАТО, ОБСЄ залишається важливим засобом забезпечення національної безпеки і внеску у глобальну та регіональну безпеку, зазнаючи водночас істотних змін у структурі сил, формах і способах їх застосування.

<sup>4</sup> NATO 2020: *Assured Security; Dynamic Engagement*. – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, p.15.

<sup>5</sup> Докладно див.: *Global Strategic Trends – Out to 2040*. – Development, Concept and Doctrine Centre, UK Defence Academy, 2010, p.7.

<sup>6</sup> “Останнім часом розчарування Америки в міжнародних інституціях іноді спонукало нас до взаємодії з системою ООН лише “за необхідності”. – US National Security Strategy, May 2010, p.13.

<sup>7</sup> NATO 2020: *Assured Security; Dynamic Engagement*. – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, p.15.

За цих умов східноєвропейські країни вбачали свій порятунок у безальтернативній інтеграції до НАТО та мірою готовності реалізувати свій вибір. Попри мирний і демократичний характер цього процесу, Росія вважає розширення Альянсу загрозою сферам власного впливу, а Україна, Грузія, Молдова розглядаються нею як останній рубіж рішучої битви за національні інтереси на європейському напрямі.

Водночас, “прикордонні” або периферійні держави, що не є членами систем колективної безпеки, не володіють надійними засобами стримування чи зовнішніми гарантіями безпеки, відчують реальні загрози – як воєнного, так і невоєнного характеру. З іншого боку, відсутність єдиної принципової позиції євроатлантичної спільноти та ефективних відповідей на нові і трансформовані старі загрози регіональної безпеки посилюють відчуття вакууму безпеки і країнами ЦСЄ. Це так само стосується як воєнних, так і невоєнних аспектів, зокрема зумовлених:

- невизначеністю через припинення Росією участі у ДЗЗСЄ;
- спорами з Росією навколо питань ядерного роззброєння і ПРО;
- нездатністю європейських інститутів безпеки ефективно розв’язати проблеми в зонах “заморожених” конфліктів і запобігти появі нових;
- ознаками намагання ЄС, НАТО, США та окремих країн ЦСЄ відновити двостороннє співробітництво з Росією, нехтуючи перспективами безпеки.

Росія, НАТО та ЄС залишаються ключовими гравцями в регіоні. При цьому, слід мати на увазі не лише географічне розташування цих суб’єктів по різні боки України, але й різні варіації їх позиціонування, залежно від обставин. НАТО та ЄС залишаються основою стабільності та безпеки в євроатлантичному регіоні. Росія, з огляду на її розміри та позиції, також відіграє важливу роль у формуванні євроатлантичного середовища безпеки.

Позитивним є те, що Росія підтримує зусилля Заходу, які стосуються контролю над стратегічними ядерними озброєннями, боротьби з тероризмом, піратством. Водночас, як зазначається у пропозиціях до нової Стратегічної концепції НАТО, “досвід свідчить, що лідери Росії та НАТО не завжди мають однакову точку зору на однакові речі. Керівництво в Москві висловлює занепокоєння стосовно минулого та майбутнього розширення Альянсу, а представники Альянсу – стосовно можливих політичних та економічних погроз з боку Росії”<sup>8</sup>.

Україна посідає одну з ключових позицій, навколо якої можна очікувати радше конфлікту, ніж спільності поглядів між Москвою та Брюсселем і Вашингтоном у тій складній “комбінації спільних інтересів і напружених почуттів”, що характеризують відносини між Росією та іншими провідними гравцями у сфері європейської безпеки.

## ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Як зазначалося вище, пошук Україною свого місця в регіональній і глобальній системах відбувається в умовах зростання напруженості в навколишньому безпековому середовищі.

Водночас, головні виклики для національної безпеки України мають переважно внутрішній характер. Процеси становлення незалежної держави, розбудови

ринкових відносин і формування громадянського суспільства ще не досягли стадії поступального, стабільного розвитку. Того факту, що прихід до влади представника Партії регіонів В.Януковича відбувся в демократичний спосіб, замало для висновку про прогрес країни на шляху демократичного розвитку.

До головних внутрішніх деструктивних чинників належать:

- *низька ефективність громадського та корумпованого державного апарату* у формуванні, затвердженні та реалізації політичних рішень, що зумовлює неспроможність прогнозувати та адекватно реагувати на сучасні виклики;
- *розширення суспільства* за регіональними, політичними, майновими, релігійними, мовними ознаками, що заважає пошуку спільних інтересів, солідаризації і консолідації суспільства;
- *слабкість демократичних інститутів*, що посилює дисбаланс політичної системи, позбавляє її стимулів ефективної діяльності, ускладнює запровадження та дотримання правил демократичної взаємодії держави та суспільства;
- *гостра міжпартійна конфронтація*, нездатність до компромісу і слабкі традиції парламентаризму, наслідками чого стали політизація та неефективність державної політики (в т.ч. у сфері національної безпеки).

Неузгодженість реформ у різних структурах сектору безпеки призвела до *розбалансованості системи національної безпеки*, послаблення можливостей реагування на кризові явища, зростання протиріч між змістом і темпами реформування Збройних Сил та інших структур сектору безпеки.

Україна, обравши шлях інтеграції в НАТО, але не реалізувавши своєчасно наданий шанс, опинилася на півшляху до кінцевої мети, залишаючись при цьому в зоні особливих інтересів і постійного впливу Росії. Не маючи достатніх засобів протистояти цьому впливу, Україна гостро відчуває дефіцит безпеки.

Для України альтернативи забезпечення безпеки виглядають наступним чином:

- забезпечення суверенітету, незалежності та територіальної цілісності власними силами (позаблоковий/нейтральний статус);
- альянс з Росією в рамках будь-якого з її реінтеграційних проектів (зокрема, ОДКБ, ЄврАзЕС, Митний союз, Союз слов’янських держав);
- інтеграція в ЄС, відновлення і прискорення інтеграції в євроатлантичну систему колективної безпеки НАТО.

Перший варіант є консервацією нинішнього стану з усіма його проблемами. Другий і третій – означають вибір цивілізаційного вектора розвитку, відповідно – “назад до Радянського Союзу” або “вперед до Європи”.

З обранням В.Януковича Президентом України та формуванням у Парламенті коаліції політичних сил під проводом Партії регіонів розвиток ситуації в Україні набув нових ознак і більшої визначеності. Президент уже зробив кілька знакових заяв стосовно пріоритетів зовнішньої і безпекової політики, що зводяться до: (1) поглиблення інтеграції з Росією; (2) набуття країною позаблокового статусу; (3) відмови від повноцінної інтеграції в НАТО.

Слід висловити наступні застереження стосовно потенційних загроз від реалізації ідеї позаблоковості/нейтралітету для України:

<sup>8</sup> NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, p.15.



- як чи не найголовніший “аргумент” на користь позаблокового статусу наводиться бажання закріпити фактичне позаблокове становище України, в чому проявляється недалекоглядність політики, спрямованої не в майбутнє, а в минуле. На початку 1990-х років Україна вдало скористалася позаблоковістю для запобігання поверненню під “воєнно-політичний дах” Росії. Сьогодні ж цей засіб може бути використаний Росією та анти-західними політичними силами України з метою унеможливлення її євроатлантичної інтеграції;
- забезпечення нейтралітету вимагає значних ресурсів. Так, нейтральний Туркменістан з населенням у 10 разів меншим за Україну (близько 4,9 млн. осіб) має лише вдвічі меншу призовну армію (100 тис.) і витрачає на оборону 3,4% ВВП;
- нейтралітет держави нічого не вартий без зовнішніх гарантій з боку провідних зацікавлених суб’єктів, якими у випадку України є ЄС, НАТО, США, Росія. Але надання таких гарантій, тим більше – запровадження механізмів їх дотримання, штовхає цих суб’єктів до відновлення протистояння між ними, чого на фоні нинішнього “перезавантаження” відносин вони допустити не можуть.

Таким чином, заклики до позаблокового або нейтрального статусу через їх нереалістичність, хибність і неефективність є радше не альтернативним вибором, а засобом унеможливити курс України на євроатлантичну інтеграцію і забезпечити сповзання (виштовхування) її до буферної зони між Заходом і Сходом, що створює сприятливі умови для поступового “мирного” поглинання України Росією – тобто реалізації згаданого вище другого варіанта.

До заслуг нової влади, поза сумнівом, можна віднести швидке налагодження виконавчої вертикалі. Водночас, її перші 100 днів стали серйозним тестом для молоді української демократії. Методи роботи нової влади мають певні ознаки тяжіння до російської моделі “контрольованої демократії”. За умов дезорієнтації, роз’єднаності та розгубленості опозиції, немає впевненості у здатності традиційних демократичних “запобіжників” – конструктивної парламентської опозиції, громадянського суспільства, незалежних ЗМІ – надійно протистояти деструктивним діям влади. Як відомо, демократія не гарантує стабільності, особливо на ранніх стадіях розвитку. Але прагнення влади швидко досягти стабільності у країні авторитарними методами несе загрозу ще більшої дестабілізації у перспективі.

Намагання та окремі результати пакетного вирішення складних політичних та економічних питань налагодження взаємовідносин з Росією свідчать про орієнтацію влади на задоволення насамперед інтересів олігархічних груп, збереження власної влади і згоду на домінування Кремля у визначенні пріоритетів української політики.

Прийняття швидких зовнішньополітичних рішень у закритому режимі, без дотримання встановлених процедур, ігноруючи думку опозиційних політичних сил і значної частини суспільства, свідчить про нездатність опиратися широкомасштабному тиску Кремля та може мати негативні наслідки, незалежно від мотивації таких рішень.

Розглядаючи ситуацію України в євроатлантичному контексті, доречно навести її зовнішню експертну

оцінку. Зокрема, виразно і стисло описав нинішню ситуацію нової влади один з відомих західних аналітиків: “Наївність Януковича та його партнерів полягає в тому, що вони забувають, що незалежність України є для Росії історичною помилкою. Поки Росія відчуватиме, що карти в її руках – а саме це вона зараз і відчуває – вона не послабить тиск доки не відчує, що досягла успіху в обмеженні української незалежності до суто декоративного стану. Москва домагається повного контролю над енергетичним сектором України та права остаточного рішення стосовно того, кому і чи взагалі розробляти нові енергетичні ресурси. Вона домагається інтеграції українських оборонних і розвідувальних структур у російські. Вона також домагається необмеженої та безперешкодної діяльності російського капіталу в Україні. Щойно все це реалізується, про яку незалежність ітиме мова?”<sup>9</sup>...

## ВИСНОВКИ

Україна перебуває в дуже складному та динамічному безпековому оточенні. Попри традиційно миролюбну зовнішню політику, керівництву держави не вдалося встановити рівноправні, надійні, щирі партнерські відносини на жодному з ключових напрямів. Наслідком багатовекторності зовнішньої політики з періодичними відхиленнями в координатах Схід-Захід стало, фактично, сповзання в геополітичну буферну зону. Різка зміна зовнішньополітичного вектора в напрямі Росії таїть у собі нові ризики – потрапляння у сферу виключних інтересів одного з провідних гравців і втрати права на формування та імплементацію незалежної внутрішньої і зовнішньої політики.

Перетворенню України на, фактично, буферну зону, розмінну карту у великій геополітичній грі сприяли не лише відсутність у державного керівництва стратегічного бачення, волі і спроможності консолідувати суспільство, але й не завжди конструктивна поступливість Заходу у відносинах з Росією. Ця гра може завершитися поступовим поглинанням України Росією, зростанням в Україні конфліктного потенціалу, який загрожуватиме перетворитися на справжній конфлікт і появу нових роздільних ліній в Європі.

Водночас, наразі Україна залишається відкритою як для “західного”, так і для “східного” зовнішніх впливів. Але результат “перезавантаження” відносин між Росією та США/ЄС/НАТО може стати визначальним чинником для майбутнього як України, так і європейського регіону.

Не піддаючи найменшому сумніву факт того, що Україна – незалежна держава й питання формування внутрішньої і зовнішньої політики є суверенним правом демократично обраного керівництва країни, доцільно зазначити, що західним партнерам України слід сформувати більш активну позицію у відносинах з новою українською владою. Особливо це стосується тих внутрішньота зовнішньополітичних рішень, які можуть або суперечити міжнародним зобов’язанням, або мати негативні наслідки не лише всередині країни, – а тому повинні бути предметом консультацій з партнерами. В таких консультаціях повинна бути зацікавлена насамперед сама українська влада, оскільки цей механізм дає певні гарантії уникнення хибних рішень, можливості розподілу відповідальності і сприятиме розбудові партнерських відносин. ■

<sup>9</sup> Sherr J. Yanukovich has miscalculated. – Kyiv Post, May 30, 2010, [www.kyivpost.com/news/opinion/op\\_ed/detail/68071](http://www.kyivpost.com/news/opinion/op_ed/detail/68071)