

СУЧАСНА УКРАЇНЬСЬКА БЕЗПЕКА: ТРАНСАТЛАНТИЧНИЙ ПОГЛЯД*



Джеймс ГРІН,
президент компанії
Effective Engagement Strategies LLC

Історичним попередником сучасної України була Гетьманщина – козацька держава з дуже демократичним й індивідуалістичним для свого часу суспільством, що існувала 350 років тому між трьома великими державами: Польщею, Османською Імперією (і їх кримськотатарськими союзниками) та Росією, що саме набувала сили. Без природних захисних кордонів виживання Гетьманщини залежало від поєднання двох факторів, здатного врівноважити військову міць великих держав, – внутрішньої єдності та зовнішніх союзів.

Але внутрішня єдність, необхідна для побудови сильної держави, виявилась ілюзорною. Гетьманщина, не здатна за своєю природою використовувати імперські методи відбору у громадян ресурсів, необхідних для власного виживання, була приречена на невдачу. Зовнішні союзи теж виявилися недостатньо надійними у протидії геополітичній слабкості Гетьманщини. Протягом 60 років між повстанням Хмельницького проти Польщі 1648р. та Полтавською битвою 1709р. Гетьманщина вступала в тимчасові союзи з кожною з регіональних потуг: Османською Імперією (кримськими татарами), Росією, Польщею, Швецією. Проте, вона завжди була слабшим партнером, неспроможним покладатися на достатню підтримку в боротьбі проти іншої великої держави, з одного боку, та залишалася вразливою до амбіцій союзників – з іншого. Так, відмова Петра I від захисту Гетьманщини від Польщі з одночасною вимогою участі козаків у російських війнах підштовхнула Мазепу до злочасного союзу з королем Швеції.

Історія – ще не доля. Але спадок. Географія теж має величезне значення. Безпекове оточення сучасної України вражає нагадує оточення козацької Гетьманщини: на кордоні Росії і Заходу – різних політико-економічних систем (автократично-імперської і ліберально-демократичної).

Проблема прикордоння

Автократична та демократична системи мають докорінні відмінності у співпраці і взаємодії між собою в економічній, політичній та безпековій сферах. Будучи автократичною державою, покоління російських правителів століттями домагалися цілей розвитку держави (і власного збагачення), створюючи та застосовуючи інструменти примусу для забезпечення монополії і контролю, замість вкладання коштів у виробничі потужності чи загальний добробут. Це призводить до вражаючого рівня соціальної нерівності та напруженості, який може контролюватися поєднанням ідеології – щоб виховати покору, та установ держбезпеки – щоб примусити до неї. Росія також потерпає від внутрішньої неефективності, що

робить зовнішню експансію – захоплення ресурсів інших народів – найбільш дієвим джерелом зростання. Репресивна внутрішня система та експансивна зовнішня політика – не вибір, а логічний імператив системи. Натомість демократії розвивали ефективні ринкові механізми і внутрішні інвестиції з метою сталого зростання національного доходу і стандартів життя. Демократичним ринковим системам теж властива нерівність, але вони намагаються компенсувати невинуваті соціальні очікування перерозподілом доходів і соціальною мобільністю. Незалежно від рівня миролюбності, демократії становлять загрозу для автократичних режимів, демонструючи самим своїм існуванням альтернативні моделі, що можуть загрожувати політичному порядку, від якого залежить автократія.

* Д.Грін обіймав посаду керівника Офісу зв'язку НАТО в Україні у 2004-2009рр.



Починаючи з XVII ст. й до радянських часів Україна була важливим джерелом ресурсів для Російської імперії. Петро I мобілізував козаків воювати зі Швецією і Польщею, а в Радянській Армії надавали перевагу українцям на сержантських та офіцерських посадах (хоч вони були непропорційно мало представлені на власній території та в генералітеті). В економіці Радянська Україна, займаючи менше 3% території СРСР, давала понад чверть зерна, третину вугілля, понад половини залізної руди, до 30% газу та до 40% військово-промислової і наукової продукції. Тому, намагаючись відродити статус великої держави, Росія розглядає цілком природним для себе поновлення контролю над людськими і природними ресурсами України. З іншого боку, не слід дивуватися, що нинішнє російське керівництво розглядає незалежність і демократичний розвиток культурно та географічно близької країни як реальну загрозу режиму.

Ці різні системи – авторитарна та демократична – мають також кардинальні відмінності в підходах до безпеки. **Для ліберальних демократій безпека – внутрішня чи міжнародна – це насамперед обмеження:** павутина зобов'язань та обов'язків, що обмежують свободу дій у погоджений спосіб з метою недопущення взаємної шкоди в межах системи та мобілізації достатніх ресурсів для захисту від зовнішніх загроз. **В авторитарній системі безпека – це свобода дій:** державна влада та добробут верхівки вимагають здатності застосовувати заходи примусу без моральних чи зовнішніх обмежень. За авторитарії найбажанішою формою стосунків (можливо єдиною, якій справді можна довіряти), є домінування, а не партнерство.

Неможливо повністю позбутися конфліктів, притаманних прикордонню. Сучасній Україні, щоб уникнути долі козацької Гетьманщини, важливо домогтися успіху у внутрішньому зміцненні та розвитку надійних зовнішніх союзів. Щоб стати міцнішою, Україна повинна об'єднати три важливих фактори: політичну єдність, економічну та інституційну ефективність. У цьому сучасна Україна має перевагу, якої не мав Гетьман – міжнародний досвід, готовий прийти на допомогу. Також вона може застосувати можливість колективної безпеки в розбудові зовнішніх зв'язків¹. Зрештою, можна сподіватися, що Україна XXI ст. зуміє скористатися дипломатичними інструментами, контактами на персональному рівні для збереження позитивної динаміки та нівелювання негативу авторитарних традицій сусіда.

Новітня історія: 20 років незалежності

Наведена схема внутрішніх і зовнішніх факторів корисна для аналізу питань і підходів до національної безпеки України. Перш ніж розглядати нинішню ситуацію, варто пригадати, що відбувалося в останні 20 років.

Ставши незалежною, Україна успадкувала уламки імперії. Замість спроб трансформації суспільства, як у більшості центральноєвропейських і балтійських держав, еліта всіляко намагалася склеїти шматки, відтворюючи у м'якших формах вертикальну структуру радянського суспільства, разом з радянськими методами консолідації і контролю. Цей підхід допоміг утримати соціальну стабільність, ґрунтовану на звичці та інерції. Інший рудимент пізньорадянських часів:

міцність державних інститутів, ґрунтована радше на клановості та корупції, ніж на ідеології. Президент Л.Кучма додав власний елемент до цієї пострадянської формули, застосовуючи батіг і пряник для забезпечення підтримки різних економічних і регіональних еліт.

За політичну єдність, засновану на інерції, заплалили інституційною слабкістю та економічною стагнацією. Дуже часто й без того мізерні ресурси використовували на відтворення неефективних, застарілих інститутів, призначених для роботи у трансконтинентальній тоталітарній державі з командною економікою. Наприкінці 1990-х років стало зрозуміло, що багато інститутів потребували серйозних реформ, щоб їх можна було використати для потреб нової європейської демократичної країни. Але реальні загрози цієї слабкості були непомітні, поки Росія зосереджувалася на внутрішніх проблемах. Тертя пом'якшувало особисті стосунки між президентами, а Україна розвивала добрі взаємини з сусідами, Європою і США.

За другої каденції Л.Кучми (1999-2004рр.) на ситуацію почали впливати кілька факторів. У країні зростала соціальна напруженість, оскільки олігархічна економіка не могла задовольнити зростаючі очікування. Громадянське суспільство теж ставало більш впевненим і наполегливим, вимагаючи глибших змін, на державній службі намітився поділ між молодшими професіоналами, які ідентифікують себе з середнім класом, і “старою гвардією”, яка підтримувала старий режим.

Л.Кучма розглядав НАТО як важливий елемент вирішення внутрішніх і зовнішніх завдань. Він домагався приєднання до Плану дій з набуття членства в НАТО (ПДЧ, адаптованого для України у 2002р. під назвою План дій з річними цільовими програмами), щоб покращити стратегічне планування широких реформ. Він також відкрив двері для цілеспрямованої допомоги НАТО в таких сферах, як оборонне планування, кадрова політика та боєздатність. Президент і його радники дивилися на інтеграцію в західний простір безпеки – та гарантії ст.5 Вашингтонського Договору – як на протигвагу зростаючому тиску Росії. Водночас Л.Кучма двовекторною політикою намагався заспокоїти росіян, формально погоджуючись на запропоновані інтеграційні проекти, але не виконуючи їх на практиці.

Наприкінці каденції Л.Кучми внутрішні суперечності почали заважати такому балансуванню. НАТО давав зрозуміти, що його цінності та загальний підхід до безпеки вимагають докорінної реформи економіки, політики та сектору безпеки як передумови подальшого руху до членства. Без докорінних реформ олігархічна економіка України вже не продукувала достатніх ресурсів, щоб задовольняти очікування різних груп еліт і населення – цей чинник сприяв мобілізації громадськості та еліти на підтримку Помаранчевої революції.

Президент В.Ющенко продовжив лінію попередника на політичну стабільність замість реформ. Щоправда, такі демократичні інститути, як вибори та вільні ЗМІ, стали сильнішими, громадянське суспільство було на підйомі. Президент також забезпечив сприяє клімат для реформаторів. Євроатлантичні демократії і міжнародні організації, включно з НАТО, надавали технічні консультації та виконували програми практичної допомоги.

¹ У 1919р. один з батьків сучасної геополітики сер Г.Маккіндер вітав створення Ліги Націй зауваженням, що єдиною надією для держав-націй у Східній Європі на самозахист є добровільний союз вільних націй, що взяла на себе зобов'язання колективної оборони.



В інших сферах спадок років В.Ющенко був не таким позитивним; так, політична (партійна) система залишалася закритою, місцеве самоврядування ледь жевріло, українці, як і раніше, почувалися відчуженими від влади. Культурна політика В.Ющенко, маючи етнічну основу, підіграла міжрегіональну напруженість. Зросла політична конфронтація з Росією.

На шляху зближення з НАТО адміністрація В.Ющенко віддала перевагу символам над змістом, що відволікало сили та політичний капітал на порожні дискусії про приєднання України до ПДЧ замість зосередження уваги на її розвитку як процвітаючої і безпечної євроатлантичної демократії – і виконанні програми, вже визначеної у Плані дій Україна-НАТО. Зосередивши увагу на “шляху до членства” замість демократії і розвитку, політика В.Ющенко прогавила підтримку Заходу і втратила зв’язок з простим українцем – а тому зазнала неминучої поразки.

Виклики та відповіді для нового Президента

Президент В.Янукович прийшов до влади у важкий момент. Світова “Велика депресія” особливо тяжко вразила Україну, спричинивши 15% падіння ВВП, спустошивши фінансовий сектор і завдавши населенню справжнього клопоту. Енергетична галузь була вкрай розбалансована, державна компанія “Нафтогаз України” платила “Газпрому” чи не найвищу в Європі ціну за газ, але змушена була продавати його споживачам за однією з найнижчих. Бюджетний дефіцит ріс як на дріжджах, бо субсидії на енергоносії і соціальні виплати спричинили зростання витрат, тоді як надходження різко впали.

Ця економічна криза сталася на тлі тривалої політичної кризи, яка супроводжувала більшу частину президентства Ющенко, паралізувала політичне життя, політизувала судочинство й завадила ефективній реакції на кризу. Змагаючись на трьох фронтах, українські політичні лідери не бажали робити непопулярні кроки, потрібні для виправлення ситуації, і наприкінці 2009р. розлучений МВФ призупинив угоду *stand-by* на суму \$16,5 млрд., погоджену в листопаді 2008р.

Від кризи особливо постраждали державні установи – зарплати різко впали, поточні бюджети були зведені до мінімуму.

Мобілізація внутрішніх чинників. Враховуючи складність ситуації, природно, що головним пріоритетом національної безпеки для Президента була економічна стабілізація і реальний бюджет. Дійсно, бізнес-партія В.Януковича може краще за інших розуміти важливість економічного зростання для політичної єдності і створення ефективних державних інститутів. План реформ, представлений Президентом 2 червня 2010р., ставить амбітні цілі в таких сферах, як макроекономічна стабілізація, покращення ділового клімату та галузеві реформи, в т.ч. у життєво важливому енергетичному секторі. Схвалення Парламентом 8 липня скорочення бюджету, на якому наполягав МВФ – добрий знак того, що він може мати політичну мужність приймати непопулярні рішення. Але деталі його виконання стануть відомими лише в наступному Плані дій. Також незрозуміло, якою може бути

довгострокова стратегічна ціна деяких обробок: наприклад, ціна для суверенітету через подовження терміну оренди Севастополя ЧФ і втрата довіри бізнесу через повернення Урядом ПДВ облігаціями.

Лише економічного зростання, однак, буде недостатньо для усунення серйозних недоліків у фінансуванні національних оборонних та інших безпечних структур. Для цього потрібні зміни в податковій і бюджетній політиці, які мають бути невдовзі схвалені. Забезпечення ефективного використання ресурсів для досягнення цілей – наприклад, підвищення показника готовності (в якій зараз перебуває лише один з 20 літаків на військовому аеродромі Бельбек), – вимагатиме модернізації систем управління ресурсами.

Другим пріоритетом Президента видається відновлення політичної та адміністративної вертикалі. Хоча в короткостроковій перспективі цей підхід може забезпечити адміністративний порядок – що вітається після безладу останніх років – але створення урядової коаліції на основі перетлумачення Конституції звужило політичну базу Уряду і зробило його залежним від перебіжчиків. Нинішня кадрова політика, яка винагороджує лояльність і розмиває різницю між служінням державі та режиму (партії), теж навряд чи сприятиме підвищенню ефективності державної служби. Нарешті, створення жорсткої адміністративної вертикалі може призвести до збільшення напруженості – і, можливо, конфлікту – із суспільством, яке звикло до громадянських свобод. Непокоять ознаки того, що органи безпеки не лише знають про це, а й готуються до цього, втручаючись у діяльність інститутів громадянського суспільства (ЗМІ, неурядові організації) та вищих навчальних закладів.

У довгостроковому плані формування політичної єдності вимагає значно більшого за слухняну адміністративну вертикаль. Громадяни слід більше залучати до політичного життя, використовуючи такі виборчі інструменти, як відкриті партійні та регіональні списки. Кращі міжнародні практики свідчать, що на місцевому рівні пряме представництво забезпечує кращий зв’язок, ніж партійність². Регіони краще інтегрувати, коли центральний уряд працює на підтримку регіонального розвитку, поважаючи місцеву самостійність і права меншин. Розробка політики, привабливої для різних регіонів, має особливе значення. Важливо, щоб В.Янукович не повторював помилок попередника, зосереджуючись на регіонах і групах населення, які забезпечують йому найбільшу політичну підтримку.

Акцент на відновленні адміністративної вертикалі може також відволікти від потреби системних реформ для підвищення дієздатності держави. Розвиток професійної, аполітичної держслужби життєво важливий для забезпечення достатнього припливу професіоналів, здатних впроваджувати реформи. Крім того, потрібна модернізація методів управління ресурсами, щоб вони ефективно використовувалися для досягнення бажаних результатів.

Пом’якшення російського тиску. Швидке зближення В.Януковича з Москвою слід розглядати насамперед через призму економічних пріоритетів. Останні домовленості принесли зменшення витрат на газ на \$3-4 млрд., від чого виграє держбюджет і прибутки

² На жаль, Президент, здається, підтримує протилежну тенденцію. Це короткозоро: обмеження місцевих виборів партійними списками може збільшити частку Партії регіонів у багатьох радах, але не обов’язково збільшить підтримку, оскільки партія – і Президент – стануть політично відповідальними за місцеві проблеми.



компаній, персонал яких, від власників до робітників, є стрижнем політичної бази Президента. Крім того, Україна отримала кредити приблизно на \$4 млрд. З точки зору бізнесу, ціна виглядає помірною: подовження терміну оренди бази, що і Президент, і більшість його прихильників вважають природним станом речей, і що він зміг вигідно представити електорату загалом. Оборудка з ЧФ була однією з домовленостей, що створюють гарну політичну атмосферу та допомагають вирішенню невирішених питань, як-от демаркація кордону.

Проте, цей новий український підхід досі не приніс послаблення російського тиску, навпаки – посилив його. І хоч Україна досягла короткострокових вигід, стратегічні наслідки залишаються непевними. Так, нові угоди про ЧФ залишають без відповіді питання про належність і використання майна, дозволяють російській контррозвідці діяти на українській території і допускають тісніші прями фінансові взаємини між Москвою і Севастополем. Існує реальний ризик того, що ціною російської підтримки в короткостроковому плані може стати посилення стратегічної залежності. Навіть уявлення про стратегічну залежність, яке Росія намагається постійно підживлювати, може шкодити інтересам України. Але крім кредитів і знижок, Росія мало що може запропонувати Україні для вирішення таких серйозних проблем, як інвестиції, продуктивність і технології.

Ясно, що заява про “позаблоковий” статус пов’язана зі зближенням з Росією. Але важко зрозуміти, чи є це чимось більшим за таку собі російську вимогу з ідеологічних мотивів. Сам термін не дуже допомагає і залишає без відповіді питання про оборонну політику України. Чи буде вона ґрунтуватися на **колективній безпеці**, хоча б за моделлю сучасної Швеції чи Фінляндії – які обидві тісно співпрацюють з НАТО? У цьому випадку важливими завданнями залишаються спільні операції, забезпечення сумісності, скорочення і професіоналізації, а плани розвитку не потребуватимуть великих коректив. З іншого боку, якщо Україна оголосить політику **оборони з опорою на власні сили**, то вона повинна буде виділити значні ресурси для відновлення сил територіальної оборони. За недостатнього фінансування “позаблоковий” статус може залишитися фіговим листком, що приховуватиме реальну політику **оборонної залежності** від Росії. Росія майже напевно забажає інтегрувати українську систему оперативного управління й може запропонувати збільшити присутність російських “радників” в українських оборонних і безпекових установах. За кордоном це розглядатиметься як серйозна ознака втрати Україною суверенітету і збільшить ризик того, що її вважатимуть співучасником будь-якого конфлікту, в якому задіяні російські війська.

Противаги. Із зрозумілих причин, МВФ сьогодні є головним партнером України серед західних установ. В.Янукович надав помірної уваги розвитку відносин зі США та ЄС, хоча його адміністрація пішла на невеличкі поступки (наприклад, з високозбагаченим ураном) та унікала “червоних прапорців” (як визнання Південної Осетії). Але Україна потребуватиме доступу до інструментів, які пропонують усталені демократії, якщо вона бажає скористатися закордонним досвідом для прискорення національних перетворень.

Звичайно, наразі головним інструментом для України є нова угода *stand-by* з МВФ, доповнена технічною допомогою, яку надає МВФ, Світовий банк, ЄБРР та інші фінансові установи. План дій Україна-ЄС дає корисний дороговказ для адаптації українських законів і просування в таких питаннях, як візовий режим.

Український Уряд дав зрозуміти, що НАТО не є більше для нього стимулом внутрішніх перетворень. Проте НАТО має дієві інструменти. Річна національна програма (РНП) – це досконалий засіб стратегічного планування реформ економіки, політики та сектору безпеки. РНП також забезпечує механізм незалежної оцінки та пошуку підтримки зовні. Крім того, НАТО має багато інструментів роботи в конкретних сферах: згадати хоча б керівництво обороною, демократичний контроль, забезпечення операцій, взаємини із ЗМІ, адаптація військово-службовців до цивільного життя. Останнє, але не менш важливе: НАТО дає українським силам можливість діяти, навчатися, регулярно тренуватися разом із силами НАТО і країн-партнерів.

НАТО також відіграв важливу роль у допомозі Україні створити власні можливості – не останньою чергою у сфері управління сектором безпеки та міжвідомчої координації. Тому дуже жаль, що обмежуючи свої амбіції щодо НАТО з членства до співпраці – крок очікуваний – адміністрація В.Януковича намагається повністю викоренити попередню політику, розпустивши українські урядові органи і звільнивши персонал, який забезпечував вкрай необхідну міжурядову координацію на робочому рівні з таких питань, як демократизація, економічна лібералізація і реформа інститутів національної безпеки. Ці інструменти не були політичним дітищем попередньої адміністрації; радше, вони були створені держслужбовцями для вирішення практичних проблем – але не повною мірою використовувались адміністрацією В.Ющенка.

ВИСНОВОК

Три українських президенти намагалися зміцнити сучасну українську державу, і по 20 роках незалежності, ця робота не завершена. У лютому 2010р. український народ довірив Президенту В.Януковичу продовжити її. Перед ним – і країною – стоять величезні завдання зміцнення незалежності України та перетворення її на процвітаючу, безпечну європейську демократичну державу. Ці завдання є особливо складними з огляду на специфічний контекст української історії і географії. Формула їх вирішення проста: як усі стратегії, це легко сказати, але важко зробити. Мобілізувати ресурси вільного народу на основі політичної єдності, ефективних інститутів і вільних ринків. Відкрити зовнішні канали допомоги. Уникати чи пом’якшувати непотрібні лінії конфлікту. Перекопувати сусідів, які почуваються zagrożеними чи ігнорованими.

У кожному кроці у правильному напрямі Україна, її лідери та її народ матимуть міцну підтримку євроатлантичної спільноти. Ви досянете успіху там, де цього не вдалося зробити Гетьманщині. ■