

International Review

№ 3(11)

ЖОВТЕНЬ 2009

ВІДНОСИНИ УКРАЇНА – ЄС: В пошуках нової системи європейської безпеки



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Автори:

О.Семенюк
А.Загорський
О.Литвиненко
Г.Перепелиця
Х.Катсіоуліс

В цьому номері квартальника публікуються результати роботи групи міжнародних експертів з аналізом останніх ініціатив щодо формування нової системи європейської безпеки. Видання квартальника здійснюється в рамках спільного проекту „Моніторинг відносин Україна-ЄС” започаткованого Регіональним представництвом Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні і Білорусії та Інститутом зовнішньої політики Дипломатичної академії України при МЗС України.

Необхідність запровадження такого проекту обумовлена потребою переосмислення ситуації, що склалась у відносинах між Україною та Європейським союзом а також формулювання нової моделі євро інтеграційної стратегії України в рамках політики сусідства.

Переосмислення стратегії реалізації євроінтеграційного курсу України потребує розробки нових підходів з впровадження європейських стандартів у різних сферах суспільного життя та наближення України до вимог членства в ЄС. Одним з таких підходів є формування стратегічного порозуміння серед політичної еліти щодо європейського напрямку розвитку України. Іншим напрямком реалізації євро інтеграційних прагнень України є досягнення ширшої обізнаності громадськості щодо стану та перспектив європейської інтеграції України. Важливим завданням є також досягнення більшої обізнаності і розуміння з боку вітчизняного бізнесу важливості європейської інтеграції України, доручення його до стратегічного мислення, щільної прив'язки України до європейського ринку та ділової культури.

Важливим сегментом реалізації завдань євроінтеграції України є регіональні аспекти інтеграції, що потребує регулярного інформування регіонів про головні події в ЄС та взаємовідносин між Україною і Європейським Союзом.

З цією метою в рамках реалізації проекту і здійснюється моніторинг відносин Україна-ЄС, їх аналіз та публікація результатів, а також їх адресне розповсюдження серед регіональних органів державної влади, іноземних дипломатичних представництв та неурядових організацій.

Зміст публікацій виражає виключно погляди авторів і не обов'язково збігається з поглядами і позиціями Інституту зовнішньої політики та Фонду Фрідріха Еберта.

ЗМІСТ

<i>Олександр Семенюк.</i> Нова архітектура європейської безпеки: тенденції, виклики, перспективи.	4
<i>Андрій Загорський.</i> Договір про європейську безпеку: російське запрошення до спільних роздумів.	15
<i>Олександр Литвиненко.</i> Європейська безпека і Україна: можливий шлях послабити виклики і загрози.	30
<i>Григорій Перепелиця.</i> Парадигма нової системи європейської безпеки.	39
<i>Христос Катсіоуліс.</i> Європейський Союз як актор в сфері безпеки: сучасні дискусії з питань безпеки у Європі	52
English summaries	64

НОВА АРХІТЕКТУРА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕНДЕНЦІЇ, ВИКЛИКИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Сучасна архітектура європейської безпеки пройшла тривалий шлях розвитку, віддзеркалюючи реалії різних історичних типів систем міжнародних відносин. Як будь-яка “жива” система вона й нині переживає свою еволюцію під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників сучасної міжнародної системи.

Ключові тенденції в розбудові архітектури європейської безпеки.

Традиційно питаннями загальноєвропейської безпеки опікувалися різноманітні механізми європейської безпеки та оборони, не змінилося це правило для Європи і нині. Історично склалося, що, попри очевидний діалектичний зв’язок між безпекою та обороною, концепції їх побудови в Європі мали в своїй основі дещо відмінні витоки. При цьому, їх розвиток був паралельним, але часто носив конкурентний та взаємовиключний характер. Таким чином, в розбудові архітектури європейської безпеки присутні дві ключові тенденції:

Перша - розколота (розрізнена) Європа в пошуку безпеки. Протягом століть в Європі існувала значна кількість країн (незалежно від їх формаційних типів – рабовласницькі, феодальні, капіталістичні) та квазі-держав. Кожна з них, виходячи із засад вчення неореалізму мала набір інтересів, які часто були протилежними по відношенню до інтересів інших сусідніх європейських країн. Традиційним станом для європейського континенту була політична роздробленість: Європа була ареною жорстокої боротьби держав та народів. Поглиблення розбіжностей та загострення суперечностей між європейськими державами підштовхувало їх до пошуку шляхів мирного співіснування. Так, Вестфальський мир 1648 р., що завершив Тридцятилітню війну, ознаменував створення першої системи міжнародної безпеки. Уперше на практиці відбувся перехід від безсистемних дво- та багатосторонніх відносин до більш-менш впорядкованої та врегульованої міжнародними договорами системи відносин. Згодом, система міжнародних договорів 1814-1815 рр., пов’язаних з боротьбою та перемогою над наполеонівською Францією стала основою Віденської системи міжнародних відносин, яка являла собою виводжену версію колективної безпеки, запровадженої Вестфальським миром.

Завершення першої світової війни поглибило бажання європейців закріпити безпековий статус-кво на континенті шляхом створення міжнародного механізму підтримання миру. Юридичним підґрунтям такої системи став комплекс версальсько-вашингтонських договорів країн-переможців із переможеними у першій світовій війні. Інституційним виміром спільної європейської безпеки стала створена в 1920 р. Ліга Націй – міжнародна організація, основною метою якої стало забезпечення миру в Європі шляхом закріплення результатів першої світової війни.

Безпекові договори (Дюнкеркський пакт 1947 р. та Брюссельський договір 1948 р.) між європейськими країнами після завершення другої світової війни, які передували Вашингтонському договору 1949 р., що створив НАТО, можна також вважати спробами створення системи колективної безпеки в Європі.

Друга тенденція - прояви спільної оборони. В часи загострення небезпеки агресії з боку неєвропейських країн, таких, які не поділяли цивілізаційні цінності Європи, держави континенту спромоглися продемонструвати окремі приклади здійснення спільної європейської оборони.

Основу сучасної архітектури європейської безпеки було закладено ще на початку 90-х років ХХ століття, коли на заміну „холодному” протистоянню прийшла хистка рівновага постбіполярного світу з якісно новими викликами, загрозами та конфліктогенним середовищем. Нова система міжнародних відносин, яка почала створюватись в 90-х роках минулого століття, і з певними видозмінами існує й нині, характеризувалась, з одного боку, усуненням загрози великої за масштабами військової агресії в Європі з боку СРСР, з іншого - появою нового кризового потенціалу в наслідок принципової зміни характеру загроз на терені колишнього радянського табору.

Новітні виклики та загрози європейській безпеці.

Новітні виклики та загрози змусили європейців по-новому поглянути на проблематику своєї безпеки, а також переоцінити роль традиційних безпекових інституцій. Так, за досить тривалу історію європейських інтеграційних процесів саме на початку 90-х рр. минулого століття фактори безпеки почали відігравати роль мабуть найпотужнішого стимулу та орієнтиру їх подальшої еволюції. Існування загроз системного характеру автор пов'язує із загальною динамікою розвитку системи міжнародних відносин. Із зникненням блокового антагонізму та розпадом біполярної системи, нівелювався також основний міжнародний стабілізуючий чинник, що ефективно діяв впродовж усього періоду „холодної війни” – баланс сил між полюсами системи.

Наявність жорсткої військово-політичної рівноваги між носіями надпотуги (superpowers) - США та СРСР, майже півстоліття забезпечувала відносну стабільність тогочасної системи міжнародних відносин. Із зникненням же системи двополюсних стримувань та противаг, в світі з'явився певний феномен безвладдя або, як його називали політологи на початку 90-х "вакуум сили", або „вакуум безпеки”. Пертурбації глобальної системи міжнародних відносин повною мірою торкнулися європейського континенту. У новій ситуації країнам Європи довелось вирішувати якісно нові складні завдання, пов'язані із пошуком свого місця в новій міжнародній політичній та безпековій системі, забезпеченням власного захисту від внутрішніх й зовнішніх загроз в умовах непередбачуваності і некерованості міжнародних процесів, а також за нагальної необхідності переосмислення ролі традиційних міжнародних безпекових інституцій, оперативного заповнення „вакууму сили” в Центральній та Східній Європі.. Відносини зі США теж стали об'єктом глибоких змін.

Загалом, відносини європейців зі США заслуговують на окрему увагу, оскільки саме у них міститься одна із загроз системного характеру. Як не дивно, ця загроза має два принципово протилежні виміри. З одного боку, вона пов'язана із нівелюванням впливу європейської спільноти на світові справи за умов існування єдиної в світі наддержави, що особливо гостро відчувалося впродовж 90-х рр. минулого століття та протягом першої каденції колишнього Президента США Дж.Буша. Дійсно, після розпаду СРСР США стали єдиною „гіперсилою” на планеті. Як у цьому зв'язку влучно зазначає Г.Кіссінджер, завершення “холодної війни” породило спокусу переробити світ за американським зразком ¹. Неготовність американців дотримуватися багатосторонності (multilateralism), приписів міжнародного права та ООН характеризує низка дій та рішень США. Того часу бажання європейців розбудувувати власні безпекові механізми в рамках нової архітектури безпеки ґрунтувалось передусім на невідповідності між значними досягненнями на шляху створення потужної економічної спільноти на континенті та безперечним домінуванням США в усіх питаннях, що стосувались збройного захисту надбань європейської інтеграції. З іншого боку, послаблення світового лідерства США у зв'язку з низкою принципових зовнішньополітичних помилок Адміністрації Дж.Буша, в тому числі в ході глобальної війни з тероризмом, та наслідками світової фінансової кризи, свідками якого ми нині є, одночасно спонукає до переосмислення ролі та місця євроатлантичного виміру безпеки та порушує питання появи нових впливових гравців у сучасній архітектурі європейської безпеки. Вочевидь, претендентом номер один на ”гру” такої ролі виступає Росія, місце та вплив якої у європейській безпеці є глибоко дискусійним питанням, якого автор

¹ Кіссінджер Г. Дипломатія.- М.: Ладомир, 1999.- С. 733

торкатиметься далі.

До того ж, сучасна архітектура безпеки характеризується глобалізацією світових процесів. Останнє передбачає нівелювання ролі кордонів на шляху міжлюдських, інформаційних, економічних обмінів на планеті. Окрім безумовних позитивів цих процесів для розвитку світового господарства та загального прогресу людства, прозорість кордонів відкриває також шлях вільному поширенню різного роду загроз. Мають місце також загрози поширення конфліктогенного потенціалу на європейському континенті. В умовах умов зникнення “залізної завіси” загроза поширення громадянських конфліктів, які мали місце у безпосередній близькості від кордонів ЄС, на територію Союзу стала більш ніж реальною. Етнічні та релігійні меншини, що компактно проживають на території Євросоюзу можуть потенційно стати осередками консолідації ворогуючих сторін з подальшим перенесенням конфлікту на терени ЄС. Особливу роль у цьому контексті відіграли конфлікти в колишній Союзній Федеративній Республіці Югославія, зокрема, у Боснії та Косово. Так, поряд з ЄС мала місце, фактично, громадянська війна, чий конфліктогенний потенціал ніс реальну загрозу стабільності європейській спільноті.

Не менш переконливим свідченням наявності потужного конфліктогенного поля у Європі стала в 2008 р. серпнева російсько-грузинська війна. Її значення, з точки зору формування сучасної архітектури безпеки в Європі, іще до кінця не осмислене. Проте, зазначений конфлікт, як жодний інший до цього у постбіполярному світі, продемонстрував наявність глибоких невіршених протиріч між ключовими гравцями європейської політики, мислення категоріями „сфери впливу” та „балансу сил” зразка ХХ та навіть ХІХ століття, а також потенціал переростання регіональних конфліктів, де мають місце інтереси великих держав, у субрегіональний чи навіть глобальний. Більше того, той факт, що у серпні минулого року мало місце зіткнення регулярних армій суверенних держав, по-новому гостро ставить на порядок денний архітекторів європейської безпеки дещо забуте впродовж 90-тих рр. поняття „жорсткої безпеки” (hard security).

Однією із сучасних загроз для Європи, що зберігає свою актуальність, є зростання ісламського фундаменталізму у безпосередній близькості до континенту та появи його паростків безпосередньо у Європі. Практично після розпаду СРСР, тероризм перетворився на загрозу номер один не тільки для США, але і для їх союзників - країн Західної Європи. Так, вплив „Аль-Каїди” на Балканах став набирати сили з 1994 року, коли Усама бен Ладен заснував в Боснії та Албанії низку т.зв. „гуманітарних організацій”. Відомо також, що у військових діях на терені колишньої СФРЮ брали участь бойовики, які пройшли

підготовку в афганських тренувальних таборах талібів². Окрім небезпеки терактів, зростання ісламського фундаменталізму поблизу європейських кордонів здатне виступити потужним чинником дестабілізації мусульман, які компактно проживають в країнах Європи, що, в свою чергу, може поставити деякі з них на межу громадянського конфлікту.

Не менш гострими для сучасної архітектури європейської безпеки уявляються також опосередковані та похідні загрози. Серед вказаних загроз значне місце займають так звані «м'які загрози»³. До цієї групи автор відносить негативні супутні результати реалізації вищезгаданих типів загроз.

Значну загрозу для Європи становить також неконтрольований притік біженців та нелегальних мігрантів з районів нестабільності та пов'язані з цим, привнесені в країни-члени Євросоюзу, соціальні проблеми, як то перенасичення ринку некваліфікованої робочої сили, збільшення дотаційних категорій населення, ускладнення криміногенної ситуації, поширення інфекційних хвороб, прояви ворожнечі на релігійному та етнічному ґрунті тощо.

Новітнім чинником опосередкованих загроз стала світова фінансова криза. З одного боку, вона змусила європейців згуртуватися з метою пошуку шляхів її подолання, з іншого – продемонструвала глибину суперечностей між „бідними” та „багатими” мешканцями європейського дому, готовність окремих гравців задля матеріальних дивідендів до політичних поступок потенційним порушникам миру та спокою на континенті. Окремим блоком виступають природні та техногенні загрози. Виходячи із того, що наслідки природних катаклізмів та техногенних катастроф часто мають транскордонний характер, вироблення країнами Європи спільних підходів до їх вирішення та створення відповідної матеріально-технічної бази є продиктованим вимогами часу, а також цілком вписується в логіку європейських інтеграційних процесів.

СЄПБО та інституційні підходи президента Росії Д.Медведевим щодо розбудови нової архітектури європейської безпеки.

Відповіддю європейців на загрози, що з'явилися „на стику меж компетенції” ООН, ОБСЄ та НАТО стала Спільна європейська політика в сфері безпеки та оборони (СЄПБО) Європейського Союзу. Пройшовши етап свого становлення, який, здебільшого, припав на період між укладенням Маастрихтського 1991 р. та Амстердамського договорів 1997 р., наразі вона переживає етап свого розвитку, пов'язаний розбудовою інституційної бази,

² *Гриненко И.* Наркобизнес и национальная безопасность.- К.: Сфера, 2004.- С. 154

³ *Семенюк О.* У відповідь на «м'які загрози». Спільна європейська політика в сфері безпеки та оборони - майбутнє європейської безпеки? // Політика і час.- 2004.- № 2.- С. 65

створенням механізмів втілення рішень, а також першими вдалими спробами здійснення військових операцій. Порівняльний аналіз СЄПБО та згаданих вище структур вказує на гібридний характер цього механізму. В ньому проявляється намагання поєднати безпекові функції ОБСЄ та оборонні функції НАТО, проте, без дублювання останніх. СЄПБО стала складовою Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС спрямованої на захист європейських цінностей та безпеки євроспільноти від новітніх викликів, зовнішніх та внутрішніх загроз, поза межами сфер компетенції діючих в Європі міжнародних систем безпеки та колективної оборони, шляхом органічного поєднання військових та невійськових засобів⁴.

Створення СЄПБО стало для європейців логічним підсумком розбудови безпекової архітектури ХХІ століття, за якої охопленими були би всі виміри безпеки. На цьому тлі природнім напрямком розвитку архітектури безпеки стала уявлятися не подальша інституційна розбудова, а еволюція уже існуючих механізмів – зміна їх кількісних та покращення якісних ознак. Тому не дивно, що озвучена Президентом Росії Д.Медведевим під час візиту до ФРН в червні 2008 р. ініціатива укладення Договору про безпеку у Європі (ДБЄ) не викликала у західних європейців ні помітного інтересу, ні ентузіазму. Не менш скептичним було сприйняття і „деталізованої” версії ініціативи, представленої російським лідером в жовтні 2008 р. на Евіанській конференції з питань світової політики, підігрите, щоправда, емоціями у зв’язку з подіями у Грузії.

Європейцям було запропоновано продовжити розбудову архітектури континентальної безпеки інституційним шляхом. При цьому, ключовим аргументом російської сторони стало твердження про неефективність створених в часи „холодної війни” механізмів за умов сучасних реалій. Відправною точкою було вибрано ОБСЄ - „неефективну”, як стверджує Москва, а на практиці „незручну” для неї організацію, під час саміту якої у Стамбулі в 1999 р. інші країни-учасниці піддали нищівній критиці політику РФ у Чечні, а також яка з того часу регулярно виступає рупором міжнародної критики у зв’язку з порушенням прав людини в Росії.

Теоретично, Хельсінкі - 2, як було охрещено новий проєкт РФ, є заново сформульованим переліком старих оонівських принципів добросусідства та мирного співжиття європейських народів, підкріпленим юридично зобов’язуючим механізмом на основі широкого кола учасників. На перший погляд, це - лише іще одна бюрократично-міжнародно-правова форма забезпечення безпекового діалогу її учасників. Запропонований Московією формат на даному етапі навіть не дає можливості, з наукової

⁴ Семенюк О. Спільна політика Європейського Союзу у сфері безпеки та оборони в умовах його розширення: Дисертація кандидата політичних наук: 23.00.04.- К., 2007.- С. 84.

точки зору, визначити ДБЄ як механізм забезпечення безпеки чи класифікувати його іншим чином. Нині сформульовано лише досить суперечливі за змістом принципи та ідею їх юридичної обов'язковості, проте немає ані чіткого бачення механізмів їх реалізації, а ні засобів протидії їх порушенню. Виходячи з цього, на думку автора, наразі взагалі неможливо всерйоз говорити про якесь місце чи роль ДБЄ в європейській архітектурі безпеки.

Разом з тим, вважає автор, ДБЄ слід серйозно розглянути під іншим кутом – у якості сигналу актуалізації „російського” фактору, який у тій чи іншій мірі впливатиме на еволюцію безпекової системи континенту. Зазначеним фактором можна було дещо нехтувати впродовж 1990-х рр., що й робилося країнами Заходу в процесі розширення ЄС та НАТО. Низький ступінь залучення РФ (engagement) в процес розбудови європейської архітектури в ті роки, з одного боку, сприяв розбудові останньої майже винятково на єєсівському та трансатлантичному фундаменті, з іншого – формуванню „комплексу потерпілого поразку” в російському суспільстві поряд із реваншистськими прагненнями.

Путінська ідея „відродження Росії як великої держави”, забезпечена матеріально сприятливою кон'юнктурою на світових ринках енергоносіїв та політично – шляхом консолідації влади і формування її жорсткої вертикалі, отримала своє вираження у зухвалій та часто антагоністичній по відношенню до Заходу зовнішній політиці. Заявляючи свою, часто мало чим підкріплену позицію, у принципових для європейців та їхніх американських союзників питаннях, Росія паралельно створювала власний, подекуди бутафорний і асиметричний, аналог європейській архітектурі безпеки. Так, російською відповіддю на „неспроможну” ОБСЄ була не менш „неспроможна” Співдружність незалежних держав, Євросоюз отримав антипода в формі Євразійського економічного співтовариства, а „агресивний блок” НАТО – російсько-китайську креатуру у вигляді Шанхайської організації співробітництва та Організації договору про колективну безпеку з низкою колишніх республік СРСР. Остання нині взагалі всерйоз позиціонує себе як реального конкурента НАТО ⁵.

На цьому тлі принаймні недоречним, на перший погляд, виглядає запропонований РФ проект широкого договору, що, як декларується, став би фундаментом архітектури європейської безпеки із залученням усіх країн континенту. Складається враження, що цією пропозицією Москва відмовляється від попередньої стратегії максимального нівелювання впливу західних безпеково-оборонних структур у Європі. Благими намірами уявляються низка запропонованих принципів ДБЄ, зокрема, підтвердження оонівських - незастосування сили чи загрози її застосування, виконання міжнародних зобов'язань,

⁵ ООН "урavnяет в правах" ОДКБ и НАТО.- Internet.- <http://obozrevatel.com/news/2009/10/14/326807.htm>

повага територіальної цілісності держав, а також встановлення базових параметрів контролю над озброєннями, неприйняття виняткового права жодної країни чи міжнародної організації на забезпечення миру й безпеки у Європі.

Водночас, саме детальне вивчення задекларованих принципів дає можливість зрозуміти сутність російської пропозиції. Ключовими, з точки зору розуміння намірів Москви, вбачаються принципи, що розкривають взаємодію ДБЄ з іншими безпековими елементами європейської архітектури: не забезпечувати свою безпеку за рахунок інших; не допускати в рамках військових союзів чи коаліцій дій, що послаблюють єдність спільного безпекового простору; не дозволяти, аби розвиток військових союзів здійснювалось зі шкодою для безпеки інших учасників договору. Вочевидь, в цих завуальованих формулюваннях криється бажання обмежити вплив США на континенті, змусити Сполучені Штати та їхніх європейських союзників остаточно відмовитися від планів розміщення елементів протиракетної оборони в Європі, а також, що принципово важливо, припинити процес розширення НАТО на Схід. Не можна не помітити, що зазначені положення органічно вписуються в загальну стратегію відновлення статусу Росії як великої держави, яка претендує на вплив континенті.

Таким чином, на цьому тлі ДБЄ не тільки не є проектом еволюції європейської архітектури безпеки у відповідь на виклики сучасності – пропозиції Москви де-факто не несуть жодної новизни. Проект Договору об'єктивно повертає континент до архітектури „балансу сил та інтересів” ХХ століття. Заборона на розширення військово-політичних альянсів (читай - НАТО) повернула б у політичну практику нового безпекового порядку в Європі старі категорії „сфер впливу” та „ліній розподілу”. Останнє ж природно поставить під питання важливий принцип неподільності міжнародної безпеки ХХІ століття. Договір закликає до закріплення „статус-кво” в архітектурі європейської безпеки – очевидно неприпустимого для неї кроку, оскільки йдеться про припинення розвитку останньої в умовах високого динамізму сучасних політичних та економічних процесів у світі, еволюції викликів та загроз.

Ідея „статус-кво” ДБЄ принципово по-новому ставить питання конфліктогенного потенціалу на континенті. Сьогодні у Європі існує значна кількість т.зв. „заморожених” конфліктів, які часто зачіпають інтереси не тільки невеликих держав, але і регіональних та глобальних лідерів. На цьому тлі залучення до ДБЄ таких країн як Вірменія та Азербайджан з невирішеним питанням належності Нагірного Карабаху, Грузії, на території якої в результаті війни з РФ влітку 2008 р. утворилися дві квазі-держави, Сербії, яка боляче сприйняла незалежність Косово, Молдови, що вважає Придністров'я своєю територією уявляється проблематичним. А без загальної згоди усіх без винятку учасників

будівництва європейської архітектури безпеки не доводиться говорити ні про неподільність безпеки на європейському просторі, ні про загальний характер пропонованого Москвою договірною механізмом.

По-новому пропозиція РФ ставить також питання ролі та місця уже існуючих безпеково-оборонних структур у Європі. Механізм ДБЄ потенційно може стимулювати конкуренцію між європейськими безпеково-оборонними інституціями, зробити вимушеним їхнє переформатування і перерозподіл сфер компетенції, чим обумовити їх загальне послаблення. До того ж, фактична заборона їхнього розширення ставить під питання мирне й стабільне існування тих країн Європи, які не увійшли в ті чи інші безпекові та оборонні структури. Реалії ж XXI століття демонструють, що жодна держава нині не спроможна національними засобами повністю забезпечити себе від новітніх викликів та загроз. У цьому зв'язку країни, які не увійшли ні до НАТО, ні до ОДКБ ризикують розділити долю т.зв „межевих” чи „буферних” країн. Останні перебувають на зламі геополітичних та цивілізаційних просторів й стоять перед загрозою стати свого роду «розмінною монетою» у відносинах зовнішніх сил, або, висловлюючись політичною термінологією, яка використовується традиційно в дослідженнях епохи «холодної війни» - місцем «випускання пари». Нажаль, Україна також належить до таких держав⁶.

Інтереси Росії та майбутнє архітектури європейської безпеки.

Безумовно, „подвійний” зміст пропозицій Росії не можуть не розуміти і євроатлантичні союзники. Тому, виходячи з наведених вище міркувань, не буде надто сміливим припущення, що ідея ДБЄ не знайде серйозних прихильників також й серед них. Більше того, не тільки США, але й більшість європейських держав обстоюють ідею розбудови європейської архітектури безпеки на основі уже існуючих інституційних механізмів – шляхом їх розвитку поглиблення та розширення, а також адаптації до реалій сучасних викликів та загроз.

За таких обставин РФ навряд чи може претендувати на центральну роль, чи роль одного з ключових лідерів у розбудові такої архітектури, а також, на паритетні із Заходом умови у процесі розбудови європейської архітектури безпеки. Водночас, успіхи Росії у „поверненні” статусу великої держави, завдяки передусім сировинним надходженням, підштовхуватимуть європейців до пошуку нових модальностей взаємодії з нею в рамках існуючих механізмів, а також на міждержавному рівні. Найбільші сподівання на Заході

⁶ Семенюк О. Спільна політика Європейського Союзу у сфері безпеки та оборони в умовах його розширення: Дисертація кандидата політичних наук: 23.00.04.- К., 2007.- С. 165

тут пов'язуються з проголошеним Адміністрацією Президента США Б.Обами курсом на „перезавантаження” американсько-російських відносин, а також перспективами налагодженням безпекового співробітництва Росії з ЄС.

У той час, коли „перезавантаження” нині розглядається Москвою лише як політика поступок з боку Вашингтона, на кшталт рішення останнього про призупинення побудови елементів ПРО у Польщі та Чехії. Для РФ насправді існує об'єктивний інтерес у розвитку співпраці з Європейським Союзом, зокрема, по лінії СЄПБО, виходячи, серед іншого, з наступних міркувань.

1. Співробітництво з ЄС в питаннях безпеки та оборони має сприяти підвищенню ролі та політичної ваги РФ в європейській системі безпеки, забезпечити її присутність в розв'язанні актуальних для Європи питань безпеки, на кшталт кризових ситуацій в безпосередній близькості до ЄС, техногенних катастроф та інших „м'яких” загроз. Зазначений підхід цілком вписується в зовнішньополітичну стратегію РФ, спрямовану на відродження Росії як великої держави, відновлення її впливу на прилеглі території, зростання її ролі в міжнародній поліці.

2. Залучення Російської Федерації в європейські справи автоматично слугуватиме, на думку керівництва Кремля, нівелюванню впливу США на європейські справи. Тобто РФ розглядає співпрацю в контексті СЄПБО з точки зору зрівноваження американських військово-політичних амбіцій на континенті. У цьому позиції низки країн Західної Європи та Росії співпадають.

3. Незважаючи на чіткий сигнал з боку європейців, що СЄПБО жодним чином не є механізмом конкурентним по відношенню до НАТО, саме ослаблення політичної ваги Альянсу в європейських справах, шляхом розвитку оборонної складової СЄПБО вбачається Москвою важливим елементом та прямим наслідком співпраці з ЄС у цій сфері.

4. Росії необхідно брати участь саме зараз в спільній європейській політиці в сфері безпеки та оборони, оскільки та перебуває на етапі свого становлення, аби не допустити, щоб СЄПБО формувалась як механізм протидії політиці РФ в регіонах її особливого інтересу, як то Східна Європа, Балкани, Кавказ.

6. Очевидно, Росія очікує матеріальних здобутків шляхом участі в СЄПБО. У даному контексті мова йде про можливість надання на оплатній основі країнам ЄС військових технічних засобів для здійснення операцій Силами швидкого реагування.

7. Деякі вчені відзначають важливість взаємодії в контексті СЄПБО для Росії з точки зору т.зв. інструментальності. Ще в 1999 р. Президент РФ Б.Єльцин сподівався пов'язати розвиток ЄС в безпековій площині з посиленням ролі ОБСЄ. Після кризи в Косово,

Москва почала трактувала цю спільну політику в якості заповнювача вакууму безпеки в Європі. Як вважається, ширший і глибший ЄС, що має міцні зв'язки з Росією зможе забезпечити взаємозалежне та збалансоване посилення позицій РФ та ЄС в міжнародній спільноті XXI сторіччя.

У свою чергу, країни ЄС розвиваючи СЄПБО вочевидь не прагнуть перетягнути до її сфери компетенції відповідальність за безпеку усієї Європи або ж сприяти планам Москви щодо відновлення її впливу на континенті. Попри різного роду заяви офіційного Брюсселю, Європейський Союз готовий розбудувати СЄПБО, передусім, для забезпечення власної безпеки та стабільності, а не з метою розбудови т.зв. „ширшої Європи”, як би це хотілось Росії.

Якою ж буде європейська архітектура безпеки XXI століття? Відштовхуючись від зазначеного вище можна припустити, що майбутнє європейської архітектури безпеки слід пов'язувати з традиційним “дуалізмом” та взаємодією безпекових і оборонних структур: удосконаленням діючих інституцій – ООН, яка матиме „моральне” лідерство у цьому контексті, НАТО, як ключового континентального оборонного альянсу, а також ОБСЄ, як загальноєвропейської системи безпеки. Результатом поглиблення процесів європейської інтеграції, як прогнозується, стане подальше посилення у цьому контексті ролі Європейського Союзу. Адже економічний союз таких географічних розмірів, з населенням понад 400 млн. осіб і ВВП понад 8500 млрд. дол., не може розвиватися без ефективного забезпечення власної безпеки і оборони⁷. У цьому зв'язку перспективним уявляється СЄПБО - механізм, що, на відміну від традиційних наднаціональних чи національних безпеково-оборонних інституцій (ООН, НАТО, ОБСЄ, спецслужб та армій окремих держав), здатен охопити одночасно усі рівні безпеки – від базового до найвищого, а також працювати на „стиках” повноважень таких інституцій. Таким чином європейська архітектура безпеки отримує свою завершену інституційну основу, яка охоплює усі сфери сучасних викликів та загроз.

⁷ *Перепелиця Г.М.* Конфлікти в посткомуністичній Європі.- К., 2003.- С. 13

*А.В. Загорський,
провідний науковий співробітник
Центру досліджень проблем війни і миру
Московського державного інституту міжнародних відносин*

ДОГОВІР ПРО ЄВРОПЕЙСЬКУ БЕЗПЕКУ: РОСІЙСЬКЕ ЗАПРОШЕННЯ ДО СПІЛЬНИХ РОДУМІВ

Незважаючи на споконвічний скептицизм значної кількості, якщо не більшості експертів і дипломатів, пропозиція президента Російської Федерації Дмитра Медведєва про доцільність проведення загальноєвропейської зустрічі на вищому рівні й укладання Договору про європейську безпеку (ДЄБ), з яким він виступив у Берліні 5 червня 2008 р. стало сьогодні предметом широкого обговорення. Ще рік тому це не здавалося очевидним.

Дискусія, що відбулася в рамках хельсинської зустрічі Ради міністрів закордонних справ країн Організації по безпеці й співробітництву в Європі (РМЗС ОБСЄ) у грудні 2008 р. поклала початок новому діалогу про архітектуру європейської безпеки. В 2009 р. він продовжився наприкінці червня на неформальній зустрічі міністрів закордонних справ ОБСЄ на грецькому острові Корфу, організованою Грецією цього року діючим головою Організації. Ця неформальна зустріч поклала початок "процесу Корфу" - серії щотижневих зустрічей на майданчику ОБСЄ у Відні, у ході яких обговорюється коло питань і головне - процедура подальшого обговорення ініціативи Медведєва.

Москва формально розводить "процес Корфу" і підготовку ДЄБ. Вона виходить із доцільності обговорення ідеї Договору не тільки в рамках ОБСЄ. У цю дискусію вона пропонує утягнути й інші європейські організації, що займаються питаннями безпеки - НАТО, Європейський Союз (ЄС), Співдружність незалежних держав (СНД) і Організацію Договору про колективну безпеку (ОДКБ). Із цією метою Російська Федерація, зокрема, запропонувала організувати зустріч керівників секретаріатів цих організацій.

Хоча ідея такої зустрічі більшості її потенційних учасників (за винятком ОДКБ) уявляється малопривабливою, процес обговорення ДЄБ, як кажуть, пішов. І принаймні він продовжиться й у наступному році. Однак незважаючи на діалог, що почався, ідея ДЄБ поки так і залишається ідеєю, що поки не втілилася в конкретні російські пропозиції.

У листопаді й грудні 2008 р. у зв'язку спочатку із зустріччю Росія - ЄС на вищому рівні, а потім - напередодні хельсинської зустрічі Ради міністрів закордонних справ (РМЗС) ОБСЄ, Росія поширила свої перші міркування відносно ДЄБ. Однак вони обмежилися по суті підтвердженням низки положень більшості попередніх документів

ОБСЄ, що стосуються традиційної (військової або "твердої") безпеки. Російська сторона пояснювала: "додану вартість" ДЄБ вона бачить не стільки в тім, щоб прописати нові принципи міждержавних відносин у сфері військової безпеки, скільки в тім, щоб перепідтвердити політичні зобов'язання держав у юридично зобов'язуючій формі й домовитися про їхню погоджену інтерпретацію щоб уникнути "подвійних стандартів" у майбутньому.

У червні 2009 р. на щорічній конференції ОБСЄ з огляду проблем у сфері безпеки, а потім - на зустрічі міністрів на Корфу міністр закордонних справ Російської Федерації Сергій Лаврів дещо конкретизував пропозиції кінця 2008 року⁸. Однак Москва поки ще не поклала на стіл проект Договору, який дав би більш чітке уявлення про те, яким вона бачить бажаний результат сучасної дискусії.

Щоправда, 1 жовтня 2009 р. у ході російсько-французької консультації з питань безпеки Лаврів зробив заяву про те, що російська сторона підготує й представить проект ДЄБ. Очікується, однак, що цей документ побачить світ не раніше 2010 року, тобто тільки після афінської зустрічі РМЗС ОБСЄ.

У свою чергу, під час діалогу, що почався, багато країн і насамперед - західні, досить ясно позначили, який результат сучасної дискусії був би небажаним для них. У якості не просто головної, але - єдиної й природної площадки для діалогу про європейську безпеку вони бачать ОБСЄ й тільки її. Вони не хочуть обмежувати рамки можливих домовленостей питаннями тільки військової безпеки, виходячи із всеосяжного розуміння безпеки, що сформувались у рамках ОБСЄ. Вони також не вважають за доцільне формування нових інститутів європейської безпеки, пропонуючи йти шляхом вдосконалення існуючих.

Переважна більшість учасників ОБСЄ не вбачає необхідності в підписанні міжнародного договору, посилаючись на неминучі проблеми, пов'язані з його ратифікацією, і пропонують йти шляхом конкретизації, там, де це необхідно й доцільно, в межах політичних зобов'язань у рамках ОБСЄ.

Іншими словами, сучасна дискусія щодо архітектури європейської безпеки та російській пропозиції про ДЄБ поки не внесла ясність у розуміння головного питання - навіщо Москві потрібний новий Договір про європейську безпеку? Розмова на цю тему йде швидше за все на неформальному рівні в ході численних зустрічей "другого треку" за участю політиків, дипломатів і експертів.

⁸ Виклики твердої безпеки в Євро-Атлантиці. Роль ОБСЄ в створенні стійкої й ефективної системи безпеки. Виступ Міністра закордонних справ Росії С.В.Лаврова на відкритті Щорічної конференції ОБСЄ з огляду проблем безпеки, Відень, 23 червня 2009 року.
http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/ADED9C34EE795D2BC32575DE003DECD1

Нам уявляється, що мають рацію ті російські і закордонні фахівці і політики, які виходять із того, що *суть проблеми зводиться до незадоволеності Москви тим, що в сучасній системі європейської безпеки для Росії не найшлося гідного місця - у всякому разі, такого, яке би вона вважала б гідним для себе.*

Якщо цей висновок вірний, то розмову про нову архітектуру європейської безпеки варто зосередити не стільки на ідеї Договору, скільки на питанні про те, які рішення дозволять Москві відчувати себе повноцінною учасницею нової системи європейської безпеки, не ущемляючи при цьому інтереси інших європейських держав. Якщо вдасться домовитися з цього питання, то можливо, взагалі буде не варто укладати новий всеосяжний договір.

Цілком можливо, що для цього буде достатньо погодити з НАТО параметри нової домовленості про обмеження звичайних збройних сил у Європі, про нерозміщення поблизу російських кордонів на постійній основі значних збройних угруповань іноземних держав та про нерозгортання тут військової інфраструктури для посилення обороноспроможності.

З Європейським Союзом (ЄС) і транзитними державами - створити механізм забезпечення безпеки постачання енергоресурсів, а в рамках Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) - погодити міри, які дозволили б Організації оперативно втручатися в конфліктні ситуації, не допускаючи їхньої ескалації й не чекаючи, поки в самій організації сформується консенсус щодо тих мір, які доцільно прийняти в тій або іншій ситуації.

Щоправда, сказати все це - набагато легше, ніж зробити. Та й проблема, про яку мова йде, набагато глибша кожної з перерахованих тем. Який вибір Російська Федерація в остаточному підсумку зробить у визначенні свого місця в системі європейської безпеки й з яким вибором Росії готові будуть погодитися інші європейські держави? Сьогодні відкритими залишаються відповіді на обоє ці питань.

Архітектура європейської безпеки

Двадцять років по закінченні холодної війни контури системи багатобічного міждержавного співробітництва, що формується на терені Європи, визначилися досить ясно. Основними регіональними організаціями тут є ОБСЄ, яка поєднує 56 держав Європи, Північної Америки Центральної Азії; Рада Європи, до якої входять 47 країн Європи, включаючи Туреччину; ЄС (27 держав) і НАТО (28 країн Європи й Північної Америки). Певну роль тут відіграють ООН і організації субрегіонального

співробітництва, включаючи СНД, Євразійське економічне співтовариство (ЄВРАЗЭС), ОДКБ.

Динаміка розвитку архітектури європейської безпеки в останні два десятиліття й особливо - в останні десять років характеризувалася наступними стійкими процесами, що ще не вичерпали свій потенціал:

1. Розширенням складу західноєвропейських і трансатлантичних організацій - Ради Європи, ЄС і НАТО, які поступово здобувають майже загальноєвропейське охоплення.

За останні двадцять років подвоїлася кількість членів Ради Європи. З учасників ОБСЄ в нього не входять тільки країни Північної Америки (вони мають у Раді статус спостерігачів), Центральної Азії й Білорусь.

З 1995 р. більш ніж подвоїлася кількість членів ЄС. Незважаючи на складнощі внутрішньої адаптації Євросоюзу після вступу в нього в 2004 і 2007 р. дванадцяти нових країн, в досяжній для огляду перспективі членами ЄС можуть стати країни колишньої Югославії, Албанія й, можливо, Туреччина. У довгостроковій перспективі ЄС може об'єднати у своєму складі 35 і більше держав Європи.

Число членів НАТО з 1999 р. збільшилося з 16 до 28. У середньостроковій перспективі в Альянс можуть вступити всі країни Південно-Східної Європи за винятком Сербії, яка поки не ставить перед собою таку мету.

В досяжній для огляду перспективі ЄС і НАТО можуть об'єднати 38 і більше держав. По завершенні процесу інтеграції в євроатлантичні структури країн Південно-Східної Європи за рамками цих структур залишаться тільки країни СНД, Швейцарія й карликові держави Європи. Правда, неучасть Швейцарії й карликових держав Європи в ЄС носить умовний характер, оскільки безпосередньо або побічно вони вже асоційовані з Євросоюзом через механізми Європейського економічного простору або двосторонні угоди.

Правда, у Москві висновок про те, що тенденція до подальшого розширення західноєвропейських і євроатлантичних багатосторонніх структур себе ще не вичерпала, піддається сумніву. У Москві, схоже, виходять із того, що процес "розширень" закінчився, або закінчиться в найближчий час. Із цієї причини, на її думку, не тільки чисельне співвідношення членів і "нечленів" "західного клубу" у Європі залишиться відносно стабільним, але й сама проблема полягає в тому, щоб відрегулювати відносини в сфері безпеки між тими країнами й організаціями, які входять у євроатлантичні структури й тими – які до них не належать.

Так, В.И.Воронков пише: "У НАТО вже прийняли всіх, кого було можна. Інші країни розраховувати на прийом до Альянсу не можуть, або не хочуть. Ще складніше з Євросоюзом - для кандидатів вигадуються все нові критерії й перешкоди. Євросоюз, особливо в умовах кризи, поглинути нових членів без шкоди для себе не в змозі, виключенням можуть послужити лише Ісландія й Хорватія. Це означає, що велика кількість країн на євроатлантичному просторі виявиться, принаймні, в найближчі роки, а то й десятиліття, поза рамками НАТО і ЄС"⁹.

2. Поглибленням співробітництва ЄС і НАТО із країнами СНД.

ЄС і НАТО розвивають співробітництво практично з усіма іншими учасниками ОБСЄ й неєвропейськими державами. ЄС пропонує європейським країнам СНД і державам Південного Кавказу перспективу асоціації й більш тісної інтеграції, починаючи з домовленості про вільну торгівлю, в обмін на гармонізацію стандартів політичного устрою, економічного регулювання й технічних стандартів. Із країнами Центральної Азії ЄС підтримує прямий політичний діалог, орієнтований на розширення економічного, енергетичного й фінансового співробітництва; ствердження принципів верховенства закону й поваги до прав людини; взаємодіє в протистоянні новим викликам і погрозам для безпеки. ЄС - головний торговельний партнер більшості країн СНД.

3. Взаємодією європейських регіональних організацій.

В 1990- е рр. з ініціативи Росії обговорювалася ідея трансформації ОБСЄ в "парасолькову" організацію європейської безпеки, створення її "виконавчого комітету" з повноваженнями, аналогічними правам Ради Безпеки ООН. Але ця пропозиція не була підтримана, а взаємодія європейських організацій розвивалося на "мережевій" основі - по лінії їхнього політичного керівництва, секретаріатів, представництв на місцях.

В процесі врегулювання конфліктів у колишній Югославії склалася й інша практика взаємодії регіональних організацій. При провідній політичній ролі ООН, НАТО брала на себе вирішення питань безпеки, ОБСЄ - формування демократичних інститутів (включаючи органи юстиції й внутрішніх справ), проведення виборів, ствердження верховенства закону й прав людини. Ключову роль у відновленні економіки брав на себе ЄС.

Останнім часом Євросоюз все частіше починає заміщати НАТО в Південно-Східній Європі в тім, що стосується вирішення питань безпеки (Боснія й Герцеговина, у перспективі, можливо, - Косово) і ОБСЄ - у діяльності за ствердженням верховенства

⁹ Владимир Воронков. Договор о европейской безопасности: после Корфу // Индекс безопасности. Российский Журнал о Международной Безопасности. – Осень – зима 2009. – № 3-4 (90-91). (<http://www.pircenter.org/index.php?id=1248&news=5254>).

закону. У той же час, під егідою ОБСЄ в Боснії й між країнами колишньої Югославії були погоджені заходи щодо скорочення озброєнь і зміцненню довіри. Ці домовленості сприяли істотному (в 3-5 разів) скороченню збройних сил у регіоні.

4. Розширенням потенціалу взаємозамінності в діяльності європейських регіональних організацій.

Сьогодні ЄС розширює діяльність у сфері безпеки. Не будучи організацією колективної оборони, він бере участь у кризовому регулюванні в Європі й за її межами, у протидії новим викликам і загрозам, усе більше уваги у відносинах з партнерами приділяє питанням верховенства закону й прав людини, здійснює спостереження за виборами.

Скорочуючи свою діяльність у Європі, НАТО підключається до врегулювання позаєвропейських криз. У відносинах з партнерами Альянс усе більше уваги приділяє питанням верховенства закону й демократичного контролю над сектором безпеки.

Все це сприяє розширенню потенціалу взаємозамінності європейських регіональних організацій. У Південно-Східній Європі згортання діяльності ОБСЄ й НАТО компенсувалося розширенням аналогічної діяльності ЄС. До останнього часу подібна тенденція не знайшла свого розвитку в СНД. Однак після війни в Грузії в 2008 р. уперше намітилася тенденція до прямого підключення Євросоюзу до врегулювання криз у СНД.

5. Подальшою фрагментацією "пострадянського" простору, стагнацією, якщо не деградацією інститутів багатосторонньої взаємодії Нових незалежних держав з Росією.

Таким чином, "осьовими" структурами нової об'єднаної Європи стають ЄС, НАТО, а також Рада Європи. При цьому в держав, що недавно вступили в Європейський Союз і Північноатлантичний альянс, немає підстав сумніватися в правильності зробленого ними вибору. Навпаки, значне число держав, що залишилися за бортом Євросоюзу й НАТО, хотіли б у розумний термін також стати членами даних організацій. Це стосується й багатьох країн СНД, які довго не розмірковуючи поміняли б членство в Співдружності на членство в ЄС і (або) НАТО, якби в них була така можливість.

Країни ЄС і НАТО при цьому розглядають інституціональну структуру європейської безпеки, що сформувалась на сьогодні, як таку, що відповідає їхнім фундаментальним інтересам і не вбачають необхідності в її заміні на якусь нову. При цьому вони готові обговорювати питання про її вдосконалення, підвищення ефективності її діяльності, й головне - налагодження більш тісної взаємодії з Росією у вирішенні європейських і позаєвропейських проблем безпеки.

Саме ці тенденції, якими характеризується розвиток архітектури європейської безпеки, стали причиною невдоволення російських політичних еліт. Адже, не будучи членом ні ЄС, ні НАТО, Москва не може безпосередньо впливати на процес прийняття рішень у цих організаціях. Одночасно вона зіштовхується з фактами як часткової маргіналізації ОБСЄ, у якій Росія, опираючись на принцип консенсусу, має право вето, так і поступової деградації пострадянських структур багатостороннього співробітництва, й насамперед - СНД, у яких Москва розраховувала на роль "першого серед рівних".

Постановка питання про необхідність нової архітектури європейської безпеки відбиває невдоволення російських політичних еліт тією архітектурою, що сформувалася в Європі протягом останніх двох десятиліть, і насамперед - розширенням "західних" організацій і поступальним згортанням зони "привілейованих інтересів" Росії спочатку в Центральній і Східній Європі, а тепер і в СНД. Заперечення Москви проти розширення НАТО, які стали вже звичними, відчайдушна протидія планам вступу в Альянс України й Грузії, а останнім часом - наростаюча критика на адресу політики "східного партнерства" Євросоюзу, у якій в Москві підозрюють прагнення розширити свою власну "сферу впливу", підтверджують висновок про те, що *в Москві хотіли б щонайменше зупинити подальше розширення "західних" організацій на Схід.*

Постановка російським керівництвом питання про необхідність домовитися про нові правила гри в Європі сама по собі не містить відповідь на питання про те, яку роль у сучасній Європі Москва порахувала б для себе гідною. Не дають відповідь на це питання й представлені російською стороною "елементи" Договору про європейську безпеку.

Теоретично, Росія може вибирати між трьома варіантами дій відносно системи багатостороннього європейського співробітництва, яка продовжує формуватись:

- спробувати зламати (ревізувати) її й замінити іншою, більш комфортною для російської політичної еліти (тобто - менш "західною");
- інтегруватися в ту систему багатостороннього співробітництва в Європі, яка цілому вже склалася, і тим самим отримати можливість впливати на її подальший розвиток;
- не ламаючи й не інтегруючись у сучасну європейську систему шукати способи надбудувати її таким чином, щоб вона більшою мірою, ніж зараз, дозволила реалізувати інтереси російської політичної еліти.

Зважаючи на все, Москва ще не зробила свій остаточний вибір. Але її переваги очевидні. Хочеться вірити, що в російській політиці досить міцний запас здорового глузду

для того, щоб не ставити завдання зламати цю систему багатостороннього міждержавного співробітництва, що сформувалася в Європі. Вирішення цього завдання передбачало б не тільки зупинити, але й відкинути назад тенденцію до розширення "західних" структур у Європі. Однак російським політичним елітам гідка і перспектива інтеграції в "західну" систему європейської безпеки, що спирається, насамперед на ЄС і НАТО.

Не маючи ні сил для проведення ревізійної політики, ні достатньої волі для інтеграції в європейську систему, що формується, Москва сьогодні по суті ставить завдання зупинити подальше розширення "Заходу" і "добудувати" сучасну європейську систему механізмами співробітництва з ЄС і НАТО таким чином, щоб відгородити від подальшої ерозії сферу своїх "привілейованих інтересів" насамперед у СНД.

Уточнення й добудовування сучасної системи європейської безпеки може відбуватися в чотирьох напрямках. Причому - не обов'язково на основі нового всеосяжного договору, у якому були б розставлені всі крапки над "і". Швидше за все, це може й буде відбуватися в результаті конкретних рішень конкретних проблем, які й позначають загальний вектор розвитку.

Чотири напрямки (варіанти) участі Росії в системі європейської безпеки можуть бути такими:

- Закріплення нинішнього статус-кво в Європі, тобто припинення розширення "західних" структур (НАТО і ЄС) на Схід і явне, або непряме визнання СНД регіоном "привілейованих інтересів" Росії. Закріплення статус-кво могло б супроводжуватися поглибленням взаємодії в "трикутнику" Росія-США-ЄС з широкого кола питань міжнародного порядку денного, виключаючи із цього співробітництва питання внутрішнього устрою Росії й країн СНД, а також проблем, що виникають усередині визнаних сфер "привілейованих інтересів" Москви (пострадянський простір) і Заходу (нові держави-члени НАТО і ЄС, Південно-Східна Європа). Даний варіант можна умовно назвати "новою Ялтою" з тією різницею, що в 1945 р. західні країни визнали за СРСР яка вважалась ревізійною державою, розширену сферу впливу в Європі. Росія ж сьогодні виступає не стільки як ревізійська держава, скільки як держава, що безуспішно відстоює статус-кво й намагається протидіяти його подальшій ерозії.

- Інтеграція Росії в існуючу систему європейської безпеки, що припускає не тільки вибудовування більш тісних відносин партнерства й співробітництва з НАТО і ЄС, але й глибоку конвергенцію внутрішнього політичного й економічного устрою Росії й держав Заходу. У цьому випадку питання про "розширення Заходу на Схід" могло би втратити свою гостроту, оскільки в результаті конвергенції Росія сама пособі стала б частиною

Заходу. В інституціональному плані (вступ або невступ Росії в ті, або інші "західні" багатосторонні організації, й головним чином - у НАТО і ЄС) перспектива інтеграції Росії може мати всілякі рішення.

- Конфронтація між Росією й Заходом у Європі, у ході якої Росія із застосуванням жорстких заходів, у тому числі військового характеру, в умовах гонки озброєнь відстоювала б своє право на сферу "привілейованих інтересів".

- Збереження *modus vivendi* в Європі, що припускає, що західні держави не будуть форсувати інтеграцію східноєвропейських і південно-кавказьких країн. Нових незалежних держав у НАТО і ЄС, але й не визнають за Росією - ні в явній, ні в непрямій формі - виключних прав у СНД. Підтримка на пострадянському просторі *modus vivendi* означала б продовження політики 1990- х рр. і початку нинішнього десятиліття. Вирішальне значення в цьому випадку мало б визначення тих областей співробітництва Росії й західних країн, прогрес у яких необхідний з погляду Москви й можливий - з погляду західних країн.

1. Закріплення статус-кво в Європі ("нова Ялта").

На перший погляд, на Заході виключають такий варіант домовленості, підкреслюючи безперспективність повернення до політики XI і XX сторіч і посиляючись на погоджені в рамках ОБСЄ домовленості, що виключають ідею розмежування сфер впливу в Європі¹⁰.

Однак аж ніяк не всі політики на Заході далекі від мислення в категоріях "ріалполітік". Багато хто з них у неопублічних виступах і бесідах міркують не тільки про легітимність претензій Москви на сферу особливих інтересів, або географічну зону розширеної безпеки в Європі, але й про можливість укладення з Росією комплексної угоди, яка би припускала надання гарантій довгострокового постачання Європі російських енергетичних ресурсів в обмін на визнання особливих інтересів Москви на "пострадянському" просторі, а також більш тісну взаємодію у вирішенні гострих питань міжнародної безпеки, таких як урегулювання питання про ядерні амбіції Ірану, стабілізація Афганістану, близькосхідне врегулювання.

Сигнали, які надходять з боку Заходу, непрямим чином переконують Москву в тім, що перспектива закріплення нинішнього статус-кво в Європі не виключена повністю. Подібні сигнали породжують у Москві відчуття того, що така домовленість можлива й що питання зводиться головним чином до ціни, яку Росії прийдеться заплатити за закріплення

¹⁰ "У рамках ОБСЄ жодна держава, група держав або організація не може бути наділена переважною відповідальністю за підтримку миру й стабільності в регіоні ОБСЄ, або розглядати яку-небудь частину регіону ОБСЄ як сферу свого впливу" (пп. 8 Хартії європейської безпеки 1999 р.).

за нею зони "привілейованих інтересів". Залежно від того, які рішення будуть прийматися західними країнами в найближчій і доступній з огляду перспективі, це відчуття може або зміцніти, або обернутися ілюзією. До таким "знакових" рішень ми можемо, зокрема, віднести:

- Відносно швидке відновлення співробітництва ЄС, НАТО і США з Росією після призупинення переговорів щодо нової угоди Росія-ЄС, засідань Ради Росія-НАТО й зустрічей у рамках "вісімки" восени 2008 р. після п'ятиденної війни в Грузії.

- "Перезавантаження" у відносинах між Москвою й Вашингтоном після приходу в Білий дім адміністрації Обами, й особливо - відмова США від розгортання компонентів глобальної системи протиракетної оборони на території Польщі й Чеської Республіки.

- Спроба аналогічного "перезавантаження" у відносинах між Великобританією й Росією восени 2009 р.

- Якщо не юридичне, то фактичне визнання влади Абхазії й Південної Осетії з боку Заходу підсилює б ефект повернення до звичайного порядку денному й сигналізувало б Москві, що не тільки Абхазія й Південна Осетія, але, можливо, і Грузія в цілому на якомсь етапі може бути віднесена до зони "привілейованих інтересів" Росії.

- Замороження рішення про вступ у НАТО України й Грузії. Хоча НАТО офіційно не відмовляється від політики "відкритих дверей", заяви низки західних діячів про те, що Грузія не може розраховувати на членство в НАТО доти, поки залишаються неурегульованими конфлікти з Абхазією й Південною Осетією, а Україна - доти, поки більшість її населення висловлюється проти вступу в Альянс і поки зберігається гіпотетична можливість конфлікту з Росією в Криму, через Севастополь, або з якогось іншого приводу, підсилюють в Москві впевненість у тім, що подальше розширення НАТО можна зупинити. Зміна позиції США в цьому питанні при нинішній адміністрації ще більше підсилює таку впевненість.

- Міжнародне визнання й гарантування нейтрального статусу Нових незалежних держав, що не входять ні в ОДКБ, ні в НАТО або ЄС.

- Підтвердження Північноатлантичним альянсом свого зобов'язання не розгортати на території нових держав-членів альянсу не тільки ядерну зброю, але й військову інфраструктуру посилення, а також не розгортати на території нових членів альянсу на постійній основі істотні бойові сили. Це зобов'язання було б ще більш посилене у випадку згоди країн НАТО на подальшу ревізію положень Договору про звичайні збройні сили в Європі (ДЗССЄ), як на тім наполягає російське керівництво. Така ревізія припускала б жорсткість обмежень, що накладаються адаптованим договором 1999 г на країни НАТО

при одночасному знятті обмежень, що накладаються Договором на Росію на її південному фланзі.

- Збереження "низького профілю" ОБСЄ на пострадянському просторі або часткове згортання її діяльності на його теренах.

- Менш амбіційна реалізація ЄС анонсованої їм в 2009 р. програми "східного партнерства", що припускає поступальну конвергенцію політичних і економічних систем східноєвропейських і південно-кавказьких держав зі стандартами ЄС. Більш тісне узгодження планів "східного партнерства" з Російською Федерацією.

- Збереження, точніше - повернення ЄС до політики "низького профілю" у тім, що стосується його участі в урегулюванні конфліктів у Грузії, Молдові, Азербайджані.

Якщо мова йде про ЄС, то більшість перерахованих вище рішень не уявляються нам наймовірнішими, хоча кожне з них буде викликати серйозні розбіжності усередині Євросоюзу.

Однак справа ускладнюється тим, що США меншою мірою, ніж європейці, схильні до укладення угоди з Росією на шкоду інтересам їхніх партнерів, у тому числі, на "пострадянському" просторі. Але Вашингтон також схильний до досягнення з Москвою компромісів, які дозволяють, щонайменше, не відштовхувати її від співробітництва із Заходом. Тому цілком можна чекати, що багато рішень, які будуть прийматися західними країнами в доступній з огляду перспективи, будуть підсилювати в Москві (швидше за все - помилкове) відчуття того, що із Заходом удасться домовитися про закріплення статус-кво в Європі.

Це відчуття буде ще сильніше якщо Росія із Заходом (США, НАТО, ЄС) домовляться про "правила гри" або "кодекс поведінки" у ситуаціях виникнення конфліктів із третіми країнами (що не входять в НАТО або ЄС), тобто як мінімум про нейтралітет у конфліктах із третіми європейськими державами. На практиці така домовленість може мати тільки один зміст - невтручання країн НАТО і ЄС у які-небудь конфлікти Росії зі своїми сусідами, що не є членами цих організацій.

Інституалізація ж взаємодії в "трикутнику" Росія-США- ЄС, у принципі, не вимагає якихось особливих рішень, або створення нових інститутів. Необхідні для такої взаємодії формальні й неформальні інститути вже існують, але погано функціонують в умовах розбіжностей між Росією й Заходом. Це - Рада Безпеки ООН, яка може служити цілям узгодження позицій в "трикутнику" і в нинішньому, і в розширеному складі, якщо й коли буде здійснена реформа Організації Об'єднаних Націй. Це - механізми взаємодії в рамках політичної "вісімки"; контактні групи різного складу з різних питань міжнародної безпеки

(такі як "близькосхідний квартет" або група шести держав, у рамках якої за участю Китаю узгоджується політика в рамках іранського ядерного досьє).

Такі інститути узгодження політики важливіші для Росії, ніж установа виконавчого комітету (своєрідної Ради безпеки) ОБСЄ. У випадку визнання зони "привілейованих інтересів" Росії, у такому органі немає необхідності. Адже більшість проблем, на рішенні яких буде зосереджена увага в "трикутнику", будуть пов'язані з розвитком ситуації поза Європою. Створення ж контактних груп із гнучким складом дозволить у міру необхідності підключати до співробітництва неєвропейські й "незахідні" країни, такі як Китай, що в більшій мірі відповідає духу російської зовнішньополітичної доктрини, ніж обмеження такої взаємодії "трикутником".

2. Інтеграція Росії в існуючу систему європейської безпеки. Даний варіант, на перший погляд, також уявляється важко здійсненним - особливо в сучасних умовах глибокого взаємної недовіри у відносинах між Росією й Заходом. Однак його не слід виключати в більш довгостроковій перспективі.

Інтеграція Росії припускає зацікавленість Москви й готовність західних держав до повноправного включення Російської Федерації не тільки в загальний економічний простір, але й у західну (євроатлантичну) систему безпеки. Інституційно найпростіший, але політично самий складний спосіб вирішення цього завдання - вступ Росії в НАТО, а в перспективі - у ЄС.

Російська політична еліта, орієнтована на принцип "суверенної демократії", забезпечення самодостатності Росії (нехай і ілюзорної), що відкидає ідею конвергенції, сьогодні не готова до такого рішення. Не готова до неї й більшість політичних еліт на Заході, хоча ініціатива Д. Медведєва про укладення ДЄБ додала обговоренню даного питання новий імпульс.

На користь прийняття Росії в НАТО на початку 2009 р. висловився колишній міністр закордонних справ Німеччини Й. Фішер¹¹. Наприкінці березня 2009 р. у такому ж плані висловився міністр закордонних справ Польщі Р. Шикорский. Все це свідчить про те, що дискусія на цей рахунок у НАТО йде, і даний варіант інтеграції Росії в європейську систему безпеки не слід повністю скидати з рахунків. Але його не слід розглядати як актуальний у короткостроковій або навіть середньостроковій перспективі.

Починаючи з 1990-х рр. Росія, ЄС і НАТО вживали кількарізкові спроби вибудувати партнерські відносини на "позаінституційній", "договірній" основі. Цю роль мало було б виконати співробітництво Росії з НАТО в рамках спеціальних рад, які створювалися в

¹¹ См.: Fischer J. Russland in die Nato. Europa und Amerika müssen endlich eine Antwort auf die Herausforderung durch Moskau finden // Süddeutsche Zeitung. – 2009. – 12. Jan.

1997 і 2002 р. і були покликані забезпечити необхідний рівень консультацій, узгодження загальних позицій і спільних дій у кризових ситуаціях. Однак ні перша, ні друга Рада Росія-НАТО не впоралися з рішенням цього завдання. Конкретне співробітництво сторін обмежалося другорядними питаннями й приносилося в жертву щораз, коли позиції сторін радикально розходилися (інтервенція НАТО в Косово в 1999 р., війна в Грузії в 2008 р.).

Стратегічне партнерство Росії і ЄС також не раз - особливо в останні роки - випробовувалося на міцність. Досвід взаємодії у вирішенні завдань кризового регулювання поки мінімальний. Він обмежується тільки участю Росії в поліцейській операції в Боснії й Герцеговині на початку цього десятиліття, а також в операції ЄС у Чаді наприкінці 2008 - початку 2009 р. У той же час, статус сторін, правова основа й механізми їхньої взаємодії в кризових ситуаціях тільки обговорюються, а наростання протиріч у зоні "загальних сусідів" Росії і ЄС ускладнює й без того непросте налагодження взаємодії у вирішенні питань зовнішньої безпеки.

Враховуючи ці причини, найбільш оптимальним напрямком інтеграції Росії в існуючу систему євроатлантичної безпеки може стати формування між ними союзницьких відносин, що спираються на досвід конкретної взаємодії у вирішенні проблем міжнародної безпеки. Росія й країни Заходу при цьому можуть покладатися на співробітництво в таких життєво важливих для них питаннях, як:

- спільні зусилля, спрямовані на стабілізацію положення й формування діючих державних структур в Афганістані;

- недопущення створення Іраном ядерної зброї, що представляло б небезпеку не тільки саме по собі, але й означало б серйозний удар по режиму нерозповсюдження ядерної зброї в цілому;

- припинення нелегального транзиту наркотиків з Афганістану, що вимагало б підняти взаємодію Росії зі США й країнами ЄС на якісно новий рівень.

Іншими, хоча й більш чемними, а в окремих випадках - символічними напрямками формування партнерських, а в перспективі й союзницьких відносинах між Росією й Заходом є:

- наростаюча взаємодія в боротьбі із сучасним морським піратством;
- реалізація протягом кількох років під егідою НАТО й за участю Росії військово-морської операції з припинення незаконної торгівлі матеріалами й компонентами, необхідними для створення зброї масового знищення й засобів його доставки (ИБОР).

Реалізація союзницьких відносин із західними державами неможлива без істотного підвищення рівня оперативної сумісності збройних сил, у тому числі - мобільних експедиційних сил Росії й країн НАТО. Рішення цього завдання потребувало би перегляду

напрямоків, форм і інтенсивності спільних навчань у рамках співробітництва Росії та НАТО, а також здійснення подібної взаємодії між Росією і ЄС.

3. Конфронтація між Росією й Заходом та нова гонка озброєнь. Даний варіант розвитку системи європейської безпеки, що припускає по суті повернення до біполярної схеми відносин у Європі, заснованої на балансі сил коаліцій, очолюваних Росією й США, паритеті військової моці, закріпленому у відповідних угодах про контроль над озброєннями, з ряду причин не розглядається нами як актуальний. Хоча риторика останнього років часом нагадує повернення в часи холодної війни.

Гонка озброєнь у Європі не потрібна ні Росії, ні західним країнам. Свої ресурси вони направляють сьогодні на вирішення зовсім інших проблем - у тому числі й у значній мірі за межами Європи. Однак, в малоймовірному випадку при умові поновлення гонки озброєнь у Європі у Росії практично немає шансів - ні з погляду забезпеченості ресурсами, ні з технологічної точки зору - вийти переможницею в цій гонці. Точно так само як з політичної точки зору не доводиться розраховувати на можливість створення під егідою Росії ефективного й згуртованого антизахідного військового союзу - своєрідного анти-нато. На цю роль не годиться ні ОДКБ, більшість членів якого, бачать себе як партнерів, а не як опонентів НАТО, ні Шанхайська Організація Співробітництва (ШОС), до складу якої входить Китайська Народна Республіка.

Варіант відродження конфронтації - у всіх змістах найгірший для Росії. Його реалізація привела б до прямо протилежних результатів, ніж ті, на які розраховують прихильники формування антизахідного альянсу. Вона мала б наслідком не консолідацію військового союзу країн СНД під егідою Росії, а ерозію існуючих рудиментів такого союзу. Вона прискорила б, а не загальмувала прагнення багатьох пострадянських держав інтегруватися в євроатлантичні структури, як і готовність західних країн прийняти їх у ці структури. Обмежені ресурси Росії були б розтрачені на безглузду гонку озброєнь, а не на модернізацію країни. Реалізація цього варіанту привела б не до повернення Росії в систему європейської безпеки в якості одного з її ключових учасників, а до ізоляції й маргіналізації Росії.

4. Збереження *modus vivendi*. Даний варіант означав би, що на досягну для огляду перспективу в явній формі не будуть розставлені всі крапки над "і" у питанні про кордони західного співтовариства безпеки в Європі (НАТО і ЄС) і в тім, що стосується оформлення відносин Росії із цим співтовариством. Всі перераховані вище варіанти еволюції системи європейської безпеки залишалися б відкритими, і жоден з них не виключався б повністю.

Багато хто з майбутніх у найближчі роки практичних рішень зберігали б двозначність існуючого положення, оскільки могли б бути витлумачені як симптоми як

закріплення статус-кво, так і формування союзницьких відносин Росії із Заходом, або збереження *modus vivendi*. Так, заморожування процесу подальшого розширення НАТО на Схід при збереженні Альянсом політики "відкритих дверей" при бажанні може бути витлумачений і як крок у напрямку фіксації статус-кво, і як небажання внести остаточну ясність у вирішення питань які розділяють Захід і Росію, аж до їхнього задовільного врегулювання. Відмова ЄС від форсування планів "східного партнерства" при бажанні може розглядатися і як небажання Брюсселя кинути виклик нинішньому статус-кво, і як надію домовитися з Росією про умови інтеграції останньої в нинішню систему багатостороннього співробітництва в Європі. Взаємодія ж Росії зі США й НАТО в Афганістані, а також з США і ЄС по Ірану й Близькому Сходу можуть, з одного боку, породжувати ілюзію налагодження між ними союзницьких або квазі-союзницьких відносин, а з іншого боку - інтерпретуватися як складова частина компромісу, що припускає фіксацію статус-кво в Європі.

Перспектива

Наш короткий огляд дозволяє зробити висновок про те, що Росія й західні країни сьогодні розходяться в головному питанні про фіксацію статус-кво в Європі. Якщо таке рішення відповідало б сучасному розумінню російською політичною елітою інтересів країни, то більшість західних країн не готові піти далі збереження *modus vivendi*. У свою чергу, ні фіксація статус-кво, ні збереження *modus vivendi* не влаштовують ті країни "пострадянського" простору, які хотіли б одержати гарантії їхньої майбутньої інтеграції в євроатлантичні структури.

Сама логіка політики *modus vivendi* не обіцяє в досяжній для огляду перспективі внести ясність у визначення місця й ролі Росії в системі європейської безпеки. Ті або інші рішення, які європейським державам прийдеться приймати найближчим часом можуть в одних породити надію на закріплення статус-кво в Європі, тоді як у розумінні інших вони будуть означати не більш ніж фіксацію *modus vivendi*, або - більш того - рух у напрямку формування партнерських, або навіть союзницьких відносин з Росією, тобто її інтеграцію в сучасну систему європейської безпеки.

Така невизначеність мало сприяє досягненню всеосяжної домовленості, яка за своїм масштабом й історичним значенням відповідала б підписанню в 1975 р. Хельсінкського Заключного акту. Навпаки, вона залишається, і буде залишатися причиною розчарувань і недовіри у відносинах між Росією й Заходом.

О.В. Литвиненко,

*радник директора Інституту проблем національної безпеки
при Раді національної безпеки і оборони України,
доктор політичних наук. старший науковий співробітник.*

ЄВРОПЕЙСЬКА БЕЗПЕКА І УКРАЇНА: МОЖЛИВИЙ ШЛЯХ ПОСЛАБИТИ ВИКЛИКИ І ЗАГРОЗИ

Розширення Заходу – ключовий суспільний процес сучасної Європи

Міжнародна ситуація в Європі, насамперед Центрально-Східній її складовій, загалом визначається розвитком одного основного процесу. Йдеться про триваючу вже понад 20 років і насправді революційну за своєю суттю і масштабами експансію Заходу. Під цим процесом розуміється поширення західних цінностей, розширення ЄС і НАТО та великий комплекс, безпосередньо пов'язаних з цим моментів. Серед цих моментів центральне місце посідає консервативне прагнення Росії захистити власний суверенітет як він нині розуміється в Кремлі і на Смоленській площі, а отже відновити свою зону впливу на Європейському континенті.

Сьогодні, вперше за майже півтисячі літ, принаймні з XVI сторіччя – епохи Реформації, більша частина континенту від Атлантичного океану і аж до Бугу об'єднана в єдиний безпековий, економічний і політичний простір. А вплив потужних інституцій, що оформлюють ці простори (ЄС і НАТО) сягає Росії. Цей простір став ядром домінуючого нині на планеті суб'єкту, що отримав умовну назву глобальний Захід. Саме таке безпрецедентне розширення Заходу, що триває вже майже два десятиріччя після 1989 року, не тільки докорінно змінило, а й революціонізувало міжнародну ситуацію. На сьогодні практично всі європейські країни колишнього Варшавського договору, а точніше радянської імперії, стали повноправними членами ЄС і НАТО, інші колишні соціалістичні країни отримали чітку перспективу такого членства у визначеному майбутньому. Зокрема, до західних інституцій увійшли і країни Балтії – ще 20 років тому республіки Радянської Прибалтики.

В нову епоху вплив НАТО і ЄС поширився далеко за межі їхніх кордонів і зон відповідальності. Створена ще 1992 року Рада Північно-Атлантичного співробітництва і програма Партнерства заради миру (Альянс), угоди про партнерство і співробітництво між ЄС і країнами Центрально-Східної Європи, Рада Європи сформували спільний для всього континенту простір.

У безпековій площині розширення НАТО і збільшення його зони відповідальності призвели до тривалої дискусії про можливий глобальний характер і роль Північноатлантичного альянсу, що значним чином обумовило необхідність підготовки нової стратегічної концепції НАТО. Нагадаємо, що НАТО було створено насамперед для стримування Радянського Союзу і його розвиток не можна зрозуміти поза загальним контекстом відносин із Росією. Водночас, такий історичний процес як розширення Заходу не міг не мати побічних наслідків, одним із яких стала Югославсько-Балканська криза, що донині остаточно не вирішена, а скоріше загальмована і загнана під спід. З одного боку розпад Югославії і наступні трагічні військові конфлікти значним чином стали наслідком колапсу реального соціалізму і перемоги Заходу в «холодній війні», а з іншого, установлення нинішнього доволі хиткого миру на Балканах – пряма заслуга політики Європейського Союзу і США.

Наочним проявом цієї кризи та неоднозначності наслідків стратегічного курсу ЄС і НАТО на розширення стало відокремлення в 2008 році населеного албанцями сербського автономного краю Косово, самопроголошення його незалежності і визнання цього утворення більшістю країн НАТО. Ці події перекреслили основний принци міжнародної правової бази європейської безпеки – непорушність кордонів, що пережив драматичні зміни колапсу соціалізму 1989-1992 років і Балканської кризи 1992-1999-х років.

Чинну наразі міжнародну правову базу у сфері європейської безпеки сформовано загалом в останній період Холодної війни (1975-1990 рр.). Її базовим документом був Гельсінський заключний акт 1976 року, що передбачав принципи непорушності кордонів, міжнародного співробітництва і верховенства прав людини над суверенітетом держав. Також варто виокремити Паризьку декларацію 1990 року про єдиний європейській дім, яка визначала кінцеву мету зусиль держав континенту та Договори про ліквідацію ракет середньої і меншої дальності 1987 року і про обмеження звичайних збройних сил в Європі 1990 року, що встановлювали основні правила гри в сфері воєнної-безпеки.

Розпад соціалістичного табору у 1989 році і остаточної колапс СРСР 1991 року докорінно переформатували європейський простір і, відповідно, поставили під сумнів адекватність цієї правової бази, а відповідно і її базових принципів. Проте півтори десятиріччя безумовного домінування США у 1990-х першій половині 2000-х років, продовжили її існування у якості певної у багатьом декоративної правової конструкції.

Нині ця правова база європейської безпеки перестала відповідати міжнародній ситуації на континенті і, відповідно, зазнала деструкції. Як вище зазначалося Косовський прецедент для виконання одних положень Гельсінкського акту зруйнував інші. В черговий раз вибухнула міна протиріччя між принципами верховенства прав людини та

державного суверенітету і невтручання у внутрішні справи. Мораторій на виконання ДЗЗСЄ, проголошений Кремлем наприкінці 2007 року, означав остаточне руйнування і норм, що регулювали суто військові питання на Європейському просторі.

Вплив російського чинника на європейську безпеку.

Ситуацію принципово ускладнює докорінно різне сприйняття міжнародних процесів в Вашингтоні, Брюсселі та інших європейських столицях з одного боку, та в Москві – з іншого. Захід, що особливо важливо по обидва боки Атлантики, переважно виходить з пріоритетності демократичних цінностей та загалом ліберальної ідеології, що домінує в Європі після розпаду СРСР, а в США з часів їх заснування. Натомість російське керівництво мислить переважно у парадигмі Realpolitik, зон впливу тощо, тобто ідеологічних постулатів кінця XIX сторіччя. Таким чином, одні і ті самі події і процеси сприймають в США-ЄС і РФ по різному і, відповідно, отримують кардинально протилежні оцінки.

При цьому слід враховувати, що Москва, у повній відповідності з визначеними ще американським класиком політичної науки Дж. Кенаном схемами мислення, сприймає будь-які дії ЄС і США у межах колишнього СРСР як безпосередню загрозу своїй безпеці і намагається реагувати за допомогою всіх інструментів, що є у її розпорядженні. Ці дії, абсолютно законні з погляду Кремля, цілком зрозуміло розглядаються на Заході та насамперед у прикордонних до Росії країнах, у т.ч. в Україні, як прояви імперських амбіцій і швидко ускладнюють ситуацію, поглиблюючи взаємну недовіру.

У свою чергу всі намагання пояснити Москві, що прагнення, наприклад України, вступити до НАТО і ЄС не спрямовані проти РФ, від початку не мають жодного сенсу, бо виходять із раціональних посилок збалансування інтересів, там де йдеться про цінності, тим більш у насправді специфічному їх сприйнятті. Причини цієї специфічності - у важкому історичному досвіді та особливостях політичного режиму сьогодишньої Росії. Проте це питання потребує окремого розгляду. Зауважимо лише, що вказаний погляд на міжнародні відносини є інтегральною складовою того комплексу ідей, що визначає сьогодишнє російське credo і визначається такими основними моментами.

По-перше, принциповою рисою російських ідеологічних текстів є підкреслена увага до «коренів», премордіалістський підхід до нації (вона була і буде завжди, а не є такою, що постає у часі), есенціалізм (незмінність у часі того, що раз вже постало). Загалом мислення сучасних російських ідеологів прагне ігнорувати змінність усього сутнього, апелює до позачасового абсолюту. Водночас, проголошуються або частіше приховано

використовуються не раціональні, а ірраціональні моделі мислення, постійне прагнення чуда, звернення до поза природних, неконтрольованих людиною сил.

По-друге, суспільство за панівними в сучасній Росії поглядами чітко розділяється на тих, хто керує, і тих, хто виконує: пасіонаріїв і субпасіонаріїв, людей еліти і маси, творчу меншість і пасивну більшість. Проголошується повна керованість як історією загалом, так і окремими людьми з боку певної групи лялькарів. Загалом домінують уявлення, притаманні для адорновської авторитарної людини: пояснення життєвих проблем і поразок не власними вадами, а втручанням іншого. Російська суспільна свідомість залишається загалом детерміністською.

По-третє, у цих побудовах превалює маніхейське сприйняття світу як арени нескінченної боротьби добрих і злих сил, сутність яких раз і назавжди визначена. Ця сила діють як відкрито, так і у прихований спосіб, що створює простір для різноманітних конспірологічних інтерпретацій.

По-четверте, замаскована, а нерідко і відверта ксенофобія і захисний націонал-шовінізм. Ідеологія оточеної фортеці. Навколо Росії суцільні вороги, які тільки і прагнуть як її знищити, зробити якусь підступну капость. Йдеться, насамперед про злочинний Захід.

По-п'яте, сучасній російській ідеології притаманна закоханість у силу і плекання культу насильства та війни, покладання на силу, відверте презирство до переговорів як способу вирішення суспільних проблем, брутальність, яка часто переходить у відверте хамство, навіть у побуті. Будь-яка гра сприймається як гра з нульовою сумою, переможець виграє рівно стільки ж, скільки ж втрачає той, хто програв.

По-шосте, схильність до трагічно фатального сприйняття світу. Сучасні російські ідеологи закликають до боротьби не заради перемоги, а заради смерті. Світ є таким, у якому наразі вже майже надійшов час вирішальної битви. Настали останні часи.

Власне, йдеться про консервативно революційний характер ідей, що визначають обличчя сучасної путінсько-медведєвської Росії, а також її зовнішньої політики. Насправді, на нашу думку, Москва, і вона це чітко і відверто декларує, як ніхто інший в нинішній Європі зацікавлена не у змінах, а у поверненні в минуле, або, принаймні, у фіксації статус-кво. Ключовим свідченням цього стала, як це не дивно, російсько-грузинська війна серпня 2008 року, коли дії Російської Федерації спрямовувалися саме на консервацію ситуації, що сформувалася в регіоні протягом 1990-2008 років і її юридичне закріплення. Дії ж Тбілісі навпаки, мали революційний характер, бо їх своєю метою було

відновлення суверенітету над Південною Осетією і Абхазією, який мала Грузинська РСР як складова С РСР, але якого фактично так і не реалізовувала сучасна незалежна Грузія.

Водночас, усвідомлюючи крах Гельсінкської системи, Росія здійснює абсолютно логічний з її точки зору крок – пропонує Заходу Договір про колективну безпеку та зустрічає нерозуміння з боку США і меншим чином країн ЄС: система колективної безпеки у вигляді НАТО вже існує, що ще треба? Тим більше у цих кремлівських пропозиціях не важко побачити спробу зруйнувати Північноатлантичний альянс.

Позиція країн ЄС, насамперед Франції і Німеччини, дещо складніша. Якщо до російсько-грузинської війни серпня 2008 року вони розглядали пропозиції Росії у пропагандистському контексті, то після відбулася певна корекція позиції. Франція і Німеччина готові обговорювати безпекову проблематику з Росією, але загалом пропонують формат ОБСЄ+, на що у свою чергу не згодна Москва.

Ще більше відштовхування і опір ідея Договору про колективну безпеку в Європі зустрічає в державах, що ще не приєдналися до НАТО, але не бажають вступати в Організацію договору про колективну безпеку (ОДКБ, Ташкентський договір). З погляду із цих столиць такий договір спрямований не лише на спробу зруйнувати НАТО, що загалом-то мало ймовірно, але й зафіксувати розділ потенційно єдиної Європи на повноцінну Західну, та російську Східну. Тут варто лише нагадати, що будь-який договір може лише оформити рішення, але сам не є рішенням. І подібне рішення, на нашу думку, існує.

Скидається на те, що бажання Кремля зафіксувати статус-кво в Європі певним чином сприймається адміністрацією президента США Барака Обами. Фактично перезавантаження американсько-російських відносин, про яке стільки дискутується в минулі півроку – не слід розглядати як відступ, про що дуже часто говориться останнім часом. Це скоріше спроба закріпити і перетравити досягнуте за умов перенесення світової уваги із Європи на проблеми Великого Близького Сходу, і взагалі Азії. Більш того, навіть катастрофічний для США сценарій розвитку ситуації навколо Росії¹² (а його ймовірність не слід переоцінювати) загрожуватиме життєво важливим інтересам Вашингтону лише у 10-15 річній перспективі, тоді як евентуальні ядерний Іран, або фундаменталістський Пакистан є прямою і безпосередньою небезпекою вже сьогодні, або завтра.

Не варто забувати, що США і РФ наразі розділюють фундаментальні проблеми, насамперед йдеться про нетотожні цінності правлячих груп і суспільств загалом, у багатьом несхожі політичні режими і інститути, далеко неєдине бачення майбутнього

¹² Відновлення прямого контролю Кремля в Києві і інших столицях пострадянського простору, формування на цій базі нової імперської потуги, домовленість з ключовими країнами ЄС про вирішення проблем за рахунок США і початок наступу на інтереси Вашингтону.

світу загалом і власних країн зокрема, а відповідно різна увага і підходи до таких важливих проблем як нерозповсюдження зброї масового ураження, тероризм, певним чином енергобезпека Європи тощо.

Враховуючи принциповість питання, розмір і масштаб ставок гравців, а також внутрішню слабкість країн, що нині не належать ні до НАТО ні до ОДКБ, можна впевнено прогнозувати зростаючу нестабільність в цих європейських державах аж до їхнього перетворення у певний варіант failed states із подальшим розпадом, що супроводжуватиметься кривавою громадянською війною.

Сіра зона – територія вакууму безпеки.

В період між 2004 і 2008 роком Україна втратила шанс на відносно легке приєднання до НАТО. Цьому є багато причин, які мають переважно внутрішній характер. Найважливіше серед них: відсутність елітного та суспільного консенсусу щодо української безпекової стратегії, зокрема вибору оборонних союзів.

Не менш значущим слід визнати і те, що політична конкуренція в Україні протягом 9 років, принаймні з кінця 2009 року¹³, приймала відверто руйнівні форми та творила реальну загрозу національній безпеці. До послаблення держави спричинилася також недостатність цілеспрямованої політичної волі її чинного керівництва, багатополюсність виконавчої влади, закладена компромісною Конституційною реформою в грудні 2004 року, а також політичний принцип призначення на адміністративні посади в державних органах, який мав наслідком критичне падіння професіоналізму державних службовців. Неefективність державної політики також стала наслідком високого рівня корумпованості державного апарату. Існують і інші суттєві проблеми.

Наявні і потужні зовнішні чинники, впливовість яких зростала з кожним роком. І провідний серед них, безумовно, політика Російської Федерації. Загалом на кінець 2009 року можна стверджувати, що Росії вдалося сформувати можливості, які у сукупності дозволяють їй набути дієве право вето на вступ європейських країн, принаймні України і Грузії до Північноатлантичного альянсу.

Таким чином Україна, нажаль безперечно, потрапляє до сірої зони між НАТО і ОДКБ. На нинішній момент її складатиме Україна, Молдова, Грузія, меншим чином Азербайджан, що тяжіє як до Європи, так і до Центральної Азії. Потенційно до цієї зони потрапляють Білорусь і Вірменія, в яких тривають процеси емансипації від російського впливу.

¹³ Комплекс подій, пов'язаний із зникненням журналіста Георгія Гонгадзе, «касетним скандалом» і громадським рухом «Україна без Кучми».

Ця сіра зона характеризується принаймні двома видами асиметричності. По-перше, йдеться про структуру самої зони. Насамперед до її складу входять переважно невеликі країни з населенням від 3 до 10 мільйонів чоловік. Україна у понад у 3 рази більша за населенням, не кажучи вже про територію і обсяг економіки, від всіх інших відповідних держав разом узятих. Це і є першим рівнем внутрішньої асиметричності. Також, простір сірої зони географічно розділений на два великі частини. Балто-Чорноморський, до якого входить Україна і Молдова, а також потенційно Білорусь, і Чорноморсько-Каспійський – Грузія, Азербайджан і потенційно Вірменія. Ці частини мають різний розмір та інші специфічні особливості.

По-друге, інший вид асиметричності полягає у нерівноцінному рівні інтересу великих світових і європейських гравців до сірої зони загалом. Якщо для Росії переважний вплив на Київ та інші столиці держави цієї зони є ключовим завданням зовнішньополітичної стратегії, про що більш-менш прямо наголошено у Концепції зовнішньої політики 2008 року. Тоді як для США такий вплив важливе, але далеко не першочергове на даному етапі завдання.

Для ЄС же, насамперед його провідних країн Німеччини і Франції, важливий насамперед безпековий вимір, а саме передбачуваність та відсутність небезпечних конфліктних загострень, які б, зокрема не загрожували постачанню до країн ЄС енергоносіїв, і насамперед газу. Слід зауважити, що така передбачуваність і спокій цілком можуть бути досягнуті шляхом визнання належності України та інших держав до зони російських привілейованих інтересів, а отже і переважного впливу Москви на їхні важливі політичні і економічні рішення. Нагадаємо, що саме на таке вирішення проблеми і спрямована, зокрема, європейська політика Кремля. Наскільки вона буде успішна – це вже зовсім інша проблема. Також іншим питанням є і те, що після відновлення панування на пострадянському просторі Російська Федерація отримує потенціал і актуальні можливості для проведення жорсткої політики і на європейському напрямі.

Ціннісний вимір же у політиці цих країн і Європейського Союзу нині залишається на другому плані. Водночас, близькі кардинальні зміни у ЄС, пов'язані із закінченням процесу ратифікації Лісабонського договору безперечно спричиняться до певного перегляду і цього напряму європейської зовнішньої політики. До речі, цікаво зазначити, що потенційні кордони сірої зони практично співпадають із межами дії програми «Східного партнерства» ЄС. Ступінь випадковості цього збігу - питання риторичне. У будь-якому випадку ця програма свідчить про потенційний інтерес ЄС до країн сірої зони.

Принциповою особливістю цієї сірої зони з безпекової точки зору є фактична нерегульованість правил змагання в ній і за неї. Так дійсно, Гельсінські угоди, інші

базові європейські безпекові правові акти є чинними, проте їхня ефективність за нинішніх міжнародних умов, як вже зазначалося вище, доволі низька. Від так, про сіру зону доцільно говорити як про вакуум безпеки в Європі. Тим більш, як бачимо, розмір зони доволі малий, а приз у змаганнях завеликий. Нагадаємо, що йдеться про відновлення євразійської імперії.

Визначення правил гри – провідне завдання безпекового порядку денного.

За цих умов для України та інших держав сірої зони принциповим стає всебічне визначення міжнародних правил гри, юридична фіксація та забезпечення їхнього чіткого дотримання. До пакету цих правил можна було б віднести, *по-перше*, визнання всіма зацікавленими країнами територіальної цілісності та непорушності кордонів у Східній Європі, а також не застосування сили (в зоні відповідальності НАТО такі вимоги вже втілено близько 60 років).

По-друге, декларування верховенства демократичних цінностей на всьому просторі сірої зони (цей момент не є жодним чином ритуальним, а, навпаки, змістовним, бо дозволяє зберегти ціннісну єдність європейського простору і загальний проєвропейський тренд суспільного розвитку), визнання принципу вільного змагання ідеологій і поглядів на території держав, а також свободи доступу до інформації.

По-третє, невтручання у внутрішні справи демократичних держав, що дотримуються у своїй практиці основоположних принципів конституцій і чинного законодавства, у т. ч. у спосіб зовнішньої підтримки підривних організації та рухів і ведення відповідної пропаганди. Йдеться зокрема про забезпечення дії Конвенції про радіомовлення в інтересах миру та розповсюдження її принципів на інші електронні засоби масової інформації, насамперед телебачення.

По-четверте, принцип прозорості ключових ринків, у т. ч. і енергетичного (складовою пакету могла би стати Енергетична хартія чи документ прийнятий у її розвиток) тощо. З цим міг би бути пов'язаний і розгляд питання про створення консорціуму щодо розвитку ГТС України.

По-п'яте, у пакеті можна було б передбачити принципи і безпосередні кроки щодо врегулювання територіальних проблем країн сірої зони, що мають своє зрозуміле рішення. Говорячи про механізми його вирішення, можна було б згадати про нереалізовані українські ініціативи 2005 року відносно врегулювання придністровського конфлікту.

По-шосте, слід оговорити безумовну заборону на створення та пролонгацію існування іноземних військових баз на території країн «сірої зони», а можливо й про демілітаризацію окремих територій регіону тощо. Серед таких територій на окрему увагу

заслугове Чорне море, заборона на військову активність в басейні якого б могла суттєво сприяти посиленню клімату довіри і співробітництва між державами цього регіону.

По-сьоме, окремо слід оговорити спільні заходи європейських держав, зокрема й тих, що належать до сірої зони, щодо боротьби з нетрадиційними загрозами і викликами, такими як транскордонна організована злочинність, нелегальна міграція, наркотрафік, кібер-тероризм тощо.

По-восьме, чільне місце у таких домовленостях могли б посісти спільні проекти США, ЄС, РФ, Україна, у т. ч. у військово-технічній сфері.

9. Підбиваючи підсумки, можна стверджувати, що йдеться, власне, про певне перевидання Заключного акту Гельсінкі, але на цей раз вже не для всієї Європи, яка не потребує такого перевидання, а для простору між НАТО-ЄС і ОДКБ, перетворення цієї території та держав, що її займаються на поле чесного змагання різних сил на базі демократичних цінностей, які визнаються усіма зацікавленими країнами.

Такі гарантії могли б бути закріплені у юридично зобов'язуючому документі, учасниками якого мали б стати держави ОБСЄ, ЄС як окрема сутність та КНР. Така угода мала б передбачати діючий механізм консультацій із безпекових питань між країнами сірої зони і державами-гарантами.

Цілком зрозуміло, що підготовка такого пакету потребуватиме складного і багатораундового переговорного процесу, який би міг бути розпочатий шляхом ініціювання 5 грудня 2009 року у 15-ту річницю Будапештського меморандуму проведення в Україні представницької міжнародної конференції експертів у сфері міжнародної безпеки, досвідчених державних, політичних і громадських діячів.

Поряд із скликанням міжнародної конференції одним із перших кроків на реалізацію цієї ідеї могло би стати створення постійного механізму консультацій між Україною та державами - гарантами її безпеки США, Російською Федерацією, Великою Британією, КНР та Францією на основі можливостей, що передбачені у Будапештському меморандумі 1994 року. При цьому йдеться не про відмову від українського стратегічного курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію, що загалом пройшов випробування часом, а про конкретну форму його реалізації в нових умовах.

Григорій Перепелиця.
директор
Інституту зовнішньої політики
Дипломатичної академії при МЗС України,
професор Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПАРАДИГМА НОВОЇ АРХІТЕКТУРИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ.

Закінчення холодної війни дало народам Європи історичний шанс зробити цей континент безпечним і об'єднаним. Ідея «Великої Європи» в 90-х роках здавалась близькою до реальності. Гельсінський процес, що розпочався в 70-і роки заклав основні підвалини такої Європи, серед яких були: спільні цінності, європейська ідентичність, неподільність безпеки, непорушність кордонів і територіальної цілісності, відсутність розподільних ліній та сфер впливу. Під реалізацію цих базових основ «Великої Європи» була створена спеціальна інституція НБСЄ, яка згодом перетворилася на Організацію з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ).

ОБСЄ вдало впоралось із завданнями подолання протистояння між Сходом і Заходом, що в кінцевому рахунку привело до закінчення холодної війни. ОБСЄ виявилась ефективною організацією у встановленні довіри між двома ідеологічно ворожими частинами Європи: демократичним Заходом і комуністичним Сходом. До великої міри при активній участі ОБСЄ вдалось демонтувати воєнну машину з її величезним збройним потенціалом як матеріальну основу холодної війни. ОБСЄ вдалось впровадити заходи воєнної довіри між країнами, що належали до ворогуючих воєнно-політичних блоків. Із закінченням холодної війни перед ОБСЄ постали нові грандіозні завдання. Серед них: формування системи загальноєвропейської безпеки та побудови Великої Європи на базі спільних демократичних цінностей.

Празька хартія для Європи, прийнята на саміті в Парижі являла собою генеральний план побудови такої системи. В ній було визначено систему загальних цінностей, якими мали керуватися у своїх відносинах європейські країни в умовах відсутності блокового протистояння і розподільчих ліній сфер впливу. В основу такої системи мав бути покладений принцип «неподільності безпеки» та залежності безпеки кожної країни від безпеки всіх інших». Таким чином ОБСЄ /НБСЄ вдалося досить успішно впоратися з наслідками холодної війни та розчистити майданчик для побудови нової Європи.

Міжнародні наслідки краху Проекту «Великої Європи» у сфері безпеки.

Проте втілення розробленого Проекту «Великої Європи» в життя виявилось дуже відмінним від запланованого. Виявилось, що будівництво цієї нової Європи одночасно і на західному і на східному майданчиках великого європейського континенту є неможливим. Впровадження демократичних цінностей в пострадянських та посткомуністичних країнах наштовхнулось на потужний пласт авторитарної свідомості, глибоке соціальне розшарування, домінування посткомуністичних еліт.

Країни цього регіону в результаті таких економічних і політичних трансформацій занурилися в глибоку економічну кризу і соціальний хаос. В деяких з цих країн виникли глибокі дезінтеграційні процеси і міжетнічні конфлікти. Посткомуністичні країни опинилися у вакуумі безпеки. Особливо глибоких деструктивних процесів в цей період зазнала Росія. Розпад Радянського Союзу та Варшавського Договору був сприйнятий нею як величезна геополітична поразка. У росіян виник комплекс втрати величчя своєї держави, яка під впливом цих глибоких і радикальних трансформаційних процесів опинилась на межі розпаду. Цей комплекс по суті є комплексом втрати «статусу держави», що як виявилось є головною базовою цінністю для росіян, на відміну від країн західної частини Європи, для яких такою є демократія. На тлі відчуття втрати великодержавного статусу демократія почала сприйматися росіянами як чужа, ворожа для них цінність. Так в російському суспільстві виникла потреба у відтворенні великодержавності і запит на авторитаризм. Росія і Європа знову розділилися. Базові європейські демократичні цінності, на яких мала будуватись Велика Європа не прижились в Росії та і в більшості інших пострадянських країн. Від так, проект побудови «Великої Європи» провалився.

В цих умовах побудова об'єднаної Європи почалась шляхом поширення європейських цінностей із Західної на Центральну Східну Європу у формі розширення НАТО та ЄС, а також залученням посткомуністичних країн до спільних програм в сфері безпеки та гуманітарного і економічного розвитку. Що стосується безпекового виміру, то найбільш вдалою серед них виявилась програма НАТО «Партнерство заради миру» (ПЗМ). Завдяки цій програмі Північноатлантичному альянсу вдалось вибудувати систему партнерських відносин між країнами Європи в сфері безпеки. З іншого боку, програма підготовувала належні умови для набуття членства в НАТО країнами Центрально-Східної Європи. Від так, саме НАТО стало основним інтегратором зусиль у побудові системи колективної безпеки в Європі у 90-і та 2000-і роки. Розширення НАТО на Схід сформуvalo необхідне безпекове і політичне підґрунтя для розширення Євросоюзу. Останнє уособлювало собою політично-економічну інтеграцію Західної і Центрально-Східної Європи.

Так за останні двадцять років пост-біполярний період на європейському континенті виникла нова об'єднана Європа зі спільними цінностями, спільним економічним, політичним і безпековим простором. Інша ж східна частина цього континенту залишилась поза межами цієї об'єднаної Європи.

Отже на цій частині європейського континенту утворився вакуум безпеки, що проявилось у внутрішній нестабільності країн, розташованих в цій частині континенту, появі джерел загроз, нестабільності і конфліктів. З іншого боку, такий поділ європейського континенту на середовище безпеки і небезпеки, невизначеності та нестабільності дав шанс Росії встановити власне домінування в цій частині Європи і об'явити його зоною «привілейованих інтересів». Така перспектива дала можливість Москві перейти до політики реваншу з метою реставрації на цій частині території колишнього Радянського Союзу російської державності і включення його в євразійський (російський) цивілізаційний простір з авторитарними цінностями.

Так замість Великої Європи на європейському континенті почала формуватися європейська біполярна система безпеки регіонального рівня, яку стали уособлювати з одного боку НАТО та ЄС, а з іншого, з ОДКБ і СНД під проводом Росії. Ця тенденція значно посилилась з послабленням американського лідерства і трансформацією системи міжнародних відносин від однополярності у бік багатополарності.

Європейська біполярна система регіональної безпеки в умовах багатополарності

Головною ознакою такої трансформації є насамперед послаблення ролі США у світі. США все більше відчують дефіцит свого зовнішньополітичного ресурсу для реалізації своїх глобальних геополітичних інтересів. США втрачають своїх союзників на міжнародній арені. Війна в Іраку не принесла бажаних успіхів для США. Більше того, вона руйнує міжнародний імідж цієї країни як світового лідера і єдиної наддержави, виснажує її економічний, військовий та соціально-політичний потенціал. В цьому сенсі війна в Іраку так само руйнує лідерство США, як війна в Афганістані зруйнувала Радянський Союз як наддержаву.

З іншого боку при послабленні глобального лідерства США спостерігається виникнення нових центрів сили, таких як Китай, Росія, ЄС. Розвиток цих потуг супроводжується збільшенням їх геополітичних амбіцій, що призводить до загострення регіональних протиріч у відносинах між ними. Поява цих регіональних центрів сили одночасно є викликом глобальному домінуванню США та збереженню ними однополярної системи світоустрою. Як наслідок, ця глобальна тенденція супроводжується

погіршенням клімату міжнародної безпеки. Послаблення трансатлантичних зв'язків та посилення геополітичних амбіцій ЄС становить серйозний виклик загальноєвропейській безпеці загалом та національній безпеці України зокрема. Послаблення трансатлантичних зв'язків призводить до втрати Північноатлантичним альянсом спроможності забезпечувати найвищий рівень безпеки і оборони Європи. Це також підірве безпеку самого Євросоюзу, оскільки він не має власної оборонної структури та відповідних оборонних ресурсів, а отже не здатних захистити своїх членів. Отже, при розвитку таких негативних тенденцій у відносинах між США та ЄС Україна втратить шанс не тільки приєднатися до ЄС, але й до НАТО.

Поява нових центрів сили неодмінно призведе до загострення боротьби між ними за сфери впливу, а від так, і до виникнення нових та реанімації старих заморожених конфліктів. В результаті ця боротьба завершиться розподілом сфер впливу в Європі.

При такому сценарії розвитку міжнародних процесів регіональна безпека зазнає найбільшої руйнації. Загрози та виклики міжнародній безпеці в умовах багатополярного світу змістяться з глобального рівня на регіональний. Фактично той клімат безпеки в Європі, який сформувався в пост-біполярний період після закінчення холодної війни вже зазнав дуже суттєвої ерозії.

Воєнні або жорсткі загрози стануть знову найбільш актуальними для регіональної безпеки. Це призведе до відновлення воєнного суперництва і гонки озброєнь на регіональному рівні.

Отже тенденція до багатополярності сприяє формуванню регіональної біполярної системи безпеки в Європі. Яка роль може бути відведена при такій регіональній біполярній системі європейським структурам безпеки і якого характеру відносини можуть скластися між її двома частинами?

До європейської частини цієї системи відноситимуться НАТО та ЄС. Існування НАТО дозволяє зберегти присутність США в Європі. А від так, мати значні ресурсні і стратегічні переваги – перед східною, євразійською частиною цієї системи, яку буде уособлювати Росія з її сателітами, об'єднаними в таких структурах як ОДКБ і СНД.

Існування такої біполярної системи є в стратегічних інтересах Росії, оскільки така система дозволяє їй реставрувати себе на цьому просторі, що залишається за межами об'єднаної Європи в якості великої держави і одного з світових центрів сили. Очевидно, що Росія буде прагнути до відтворення такої регіональної європейської біполярної системи безпеки. Що важливо для Росії при формуванні такої системи?

По-перше, закріпити за собою статус-кво, як одного з двох основних центрів сили на європейському континенті.

По-друге, закріпити за собою виключне право на володіння тією частиною Європи, яка не покрита НАТО і ЄС. В свою чергу Росія готова визнати за НАТО і ЄС також аналогічні права відносно їх членів, і не втручатися в процеси, які відбуваються в середині цих організацій в зоні їх геостратегічної відповідальності.

По-третє, досягти певного балансу сили у відносинах з протилежною частиною цієї системи, який би характеризувався таким рівнем, як стратегічний паритет, з тим, щоб перевести відносини з Заходом з асиметричних в площину симетричних відносин. Власне на досягнення цих цілей і спрямована переважна більшість тез ініціативи Президента Російської Федерації Д. Медведєва про підписання Договору про європейську безпеку. Окрім повторення принципів міжнародної безпеки, закріплених в Статуті ООН, Д. Медведєв акцентував увагу та таких принципах майбутнього договору: «не забезпечувати свою безпеку за рахунок безпеки інших; не допускати в рамках воєнних союзів дій, які послаблюють єдність загального простору безпеки; необхідно сконцентруватись на воєнно-політичних питаннях, оскільки так звана «жорстка безпека» відіграє сьогодні визначальну роль; єдині «правила гри» для всіх багатосторонніх інститутів, включаючи Євросоюз, НАТО, ОБСЄ, ОДКБ, СНД; головною конструкцією політичної єдності в Євроатлантиці могла би стати ефективна взаємодія між Росією, НАТО і США»¹⁴.

Фактично мова йде про становлення спільних правил гри між Росією, ОДКБ та СНД з одного боку, та США, НАТО і ЄС з іншого боку. При чому ці правила гри мають бути зафіксовані в юридично зобов'язуючій формі. Виходячи з вище приведених тез, це означає, що країни не можуть приєднуватися, приміром, до Північноатлантичного альянсу без згоди Росії, оскільки вона таке приєднання може розцінювати, як шкоду власній національній безпеці. Це означає, що НАТО не може розширюватись, оскільки таке розширення може послабити єдність спільного простору безпеки. Окрім того вирішення ключових питань європейської безпеки, яке стосується багатьох європейських країн, тепер пропонується виносити на рівень тріумвірату Росія-НАТО-США. За цією пропозицією криється намагання Росії підвищити свій міжнародний статус і мати вирішальний вплив на всі безпекові процеси в Європі, а також відігравати ключову роль у вирішенні проблем європейської безпеки.

Інший намір, який проглядається в ініціативі Д. Медведєва полягає в намаганні поставити в новій системі європейської безпеки ОДКБ на один рівень з НАТО і встановленні між ними рівноправного партнерства. Таким чином реалізація цього наміру дає Росії можливість, з одного боку, урівноважити відносини із Заходом та досягти

¹⁴ Выступление Д.Медведєва в университете Хельсинки и ответы на вопросы аудитории. 20.04.2009. / <http://www.ruvek.ru/?page=news&grpID=13&newsID=847>

паритету на інституційній основі, а з іншого боку, глибше інтегрувати і мобілізувати навколо себе пострадянські країни. В такому випадку Росія отримує право формувати свою частину біполярної системи на симетричних умовах згуртовуючи пострадянські країни у російському таборі, на підставі вже не європейських демократичних, а євразійських авторитарних цінностей. Країни, які попадають в цей табір позбавляються будь-якої можливості інтегруватися в європейську спільноту.

Більше того, при досягненні таких правил гри, які будуть передбачати невтручання НАТО і ЄС в конфлікти з третіми країнами, що не є їх членами, Росія отримує карт-бланш на розв'язання воєнних конфліктів з країнами пострадянського простору, які проводять політику, що розходиться з російськими інтересами. В такому разі, приміром, демократичні режими в Грузії і Україні відразу зіткнуться з загрозою російської воєнної окупації на кшталт Угорщини (1956) і Чехословаччини (1968).

Інше важливе питання: якого характеру відносини складуться при такій регіональній біполярності між її двома частинами? Безумовно ні Захід, ні Росія не бажають відновлення воєнної конфронтації. Проте Захід хоче побудови відносин з Росією на базі спільних цінностей, а Росія хоче побудови паритетних відносин із Заходом на базі власних інтересів. Очевидно, що досягнення консенсусу між двома сторонами цієї біполярності буде залежати від того, чи готова Європа, насамперед ЄС, обміняти цінності на інтереси окремих провідних країн Євросоюзу, і від того, що є для Росії кінцевою метою її політики на європейському континенті: загальноєвропейська безпека чи сфера впливу. Очевидно що сьогодні ЄС не готовий проміняти демократичні цінності на егоїстичні інтереси деяких країн Євросоюзу, а Росія не готова поступитися міркуваннями «сфер впливу». В такій ситуації можна тільки з великою долею зумовленості припускати відтворення процесу «Гельсінкі +», що є теж частиною ініціатив Президента РФ Д. Медведєва.

Що Росія буде прагнути взяти з процесу «Гельсінкі +»?

1. Принцип поваги до суверенітету, територіальної цілісності і непорушності кордонів з урахуванням появи нових суб'єктів міжнародного права, включаючи не тільки Косово, але й Абхазію з Північною Осетією.
2. Дотримання базових принципів розвитку режиму контролю над озброєннями, які би дозволили досягти воєнного паритету між НАТО та ОДКБ, зміцнення довіри, стриманості і розумної достатності у воєнному будівництві¹⁵.

¹⁵ Медведєв пропонує Європе проект договору о коллективной безопасности. 08.10.2008

17:55 / <http://www.grani.ru/Politics/Russia/m.142433.html>

3. Закріплення єдиних «правил гри» в юридично зобов'язуючій формі з метою забезпечення спільних гарантій безпеки. Надати рішенням ОБСЄ юридично зобов'язуючий статус¹⁶.

Які інтереси Заходу в процесі «Гельсінкі +»?

1. Реалізація «третьої корзини» Гельсінкі – формування нової Європи на базі демократичних цінностей.
2. Принцип відкритості, партнерства, співробітництва і вільної конкуренції між системами, організаціями і країнами.

Про формування регіональної біполярності в Європі на таких принципах писав Зб. Бжезинський в журналі «Foreign Affairs», запропонувавши заключити між НАТО і ОДКБ «офіційний пакт». За його оцінками, останнім часом Москва проявляла зацікавленість в досягненні такої угоди, але НАТО, навпаки, не проявляло схильності до такого «офіційного пакту», оскільки він буде означати наявність «воєнно-політичної симетрії між обома організаціями». Важливість підписання такого пакту Зб. Бжезинський обґрунтовує тим, що обов'язковим пунктом такого пакту має бути визнання права країн, що не входять ні в НАТО, ні в ОДКБ на вступ в будь-яку з цих організацій»¹⁷.

Звісно, що при реалізації цих принципів, Захід буде мати багатократну стратегічну перевагу над Росією, що призведе до приєднання західних незалежних держав до європейської спільноти і системи євроатлантичної колективної безпеки та втрати Росією сфери впливу на пострадянському просторі. Таким чином Росію може очікувати участь СРСР в результаті запровадження Гельсінського процесу. Історія може піти по другому колу. Невипадково офіційний представник Росії в НАТО Д. Рогозін поспішив назвати таку пропозицію Зб. Бжезинського «цукеркою в гарній обгортці», яка використовується для того, щоб зняти заперечення Росії проти залучення до Альянсу нових членів»¹⁸.

Очевидно, що при таких різних пріоритетах і принципах щодо формування нової системи європейської безпеки компромісу між двома сторонами вряд чи вдасться досягти. Але очевидно те, що єдиним типом відносин між двома сторонами можуть бути відносини побудовані на принципі мирного співіснування двох систем з різним політичним устроєм та різними ідеологічними цінностями.

Важливим кроком в зміцненні стабільності відносин між двома сторонами біполярної системи і загальноєвропейської безпеки в цілому могло б бути укладання *Договору між НАТО і ОДКБ про воєнний ненапад та відмову від інформаційно-*

¹⁶ Там же

¹⁷ Zbigniew Brzezinski An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web. *Foreign Affairs*, September/October 2009. /<http://www.foreignaffairs.com/articles/65240/zbigniew-brzezinski/an-agenda-for-nato>

¹⁸ Артур Блинов. ОДКБ подтягивают к НАТО// Независимая газета. – 2009. – 3 сентября.

пропагандистської війни, спрямованої на дискредитацію сторін. В цьому відношенні ідея Зб. Бжезинського про «офіційний пакт» має під собою раціональне підґрунтя. Інший важливий блок питань пов'язаний з формування такої регіональної біполярності в Європі полягає в тому, яка роль буде відводиться при цьому НАТО, ЄС, ОБСЄ і яка доля очікуватиме Україну в такій системі європейської безпеки?

НАТО. Очевидно, що при домінуванні жорстких загроз та регіональної біполярності, НАТО буде залишатися, як і в часи холодної війни, основним стовпом європейської колективної безпеки і оборони. В порівнянні з однополярним світом, коли НАТО змушено було реагувати на глобальні загрози, а від так, брати на себе функції глобальної структури безпеки, в умовах багатопольярного світу, воно буде змушено повернутись до сфери традиційної регіональної відповідальності з можливостями реагування на окремі виклики глобального характеру. Але, попри поверненні до традиційних функцій і завдань НАТО в цій системі регіональної біполярності зіткнеться з новою проблемою. Умовно її можна назвати – *дилемою між глобальною стратегією кооперативної безпеки і стратегією регіонального стримування Росії*. Без реалізації таких функцій біполярна система європейської безпеки виявиться нестійкою, нестабільною і неефективною. Очевидно, що для реалізації таких функцій НАТО буде змушене вдатись до обмеження своїх місій, зокрема в Афганістані, і концентрації ресурсів на ключових і найбільш перспективних напрямках.

ЄС. ЄС при такій системі буде залишатись другим стовпом і відігравати роль другої скрипки в забезпеченні безпеки європейської спільноти. Євросоюз в сфері безпеки сконцентрує свої зусилля на нейтралізації м'яких загроз європейській безпеці в тісній взаємодії з НАТО та співпраці з Росією. Такий розподіл функцій дасть можливість ЄС зекономити на воєнних витратах і сконцентрувати свої ресурси на проведення економічних і політичних модернізацій в середині європейської спільноти.

ОБСЄ. Роль цієї організації буде зведена до функцій медіатора у відносинах між двома сторонами біполярної системи безпеки і формування спільного режиму контролю над озброєннями.

Україна. В умовах регіональної біполярної системи безпеки Україна буде залишатися в сірій або «буферній зоні», яка буде характеризуватись внутрішньою і зовнішньою нестабільністю та несприятливим а часами і небезпечним зовнішньополітичним оточенням. Не маючи змоги інтегруватися в європейську систему і не бажаючи долучитися до російського блоку Україна буде формально залишатися позаблоковою державою з великим дефіцитом власної національної безпеки. Можливість надання нейтралітету таким країнам що опинилися в сірій зоні, що передбачається в

ініціативах Д. Медведєва, для України видається є малоімовірною. При відсутності достатньої власної оборонної ресурсної бази, наявності російської військової присутності та потужних зовнішніх впливах і розколотості українського суспільства та політичної еліти, такі гарантії нейтралітету можуть бути тільки фіктивними і розглядатись, як перепона на шляху до НАТО.

Проте такий фіктивний нейтралітет чи позаблоковий статус не вбереже Україну від зовнішнього втручання Росії в її внутрішні справи з метою переформатування політичного устрою країни на російський лад. Відтак, при такій регіональній біполярній системі в Україні залишається досить мало шансів зберегти свою незалежність і державний суверенітет. Проте така біполярна регіональна система безпеки в Європі виявиться не тривалою.

Сценарії розвитку системи європейської безпеки.

Якщо біполярна система в часи холодної війни проіснувала близько 40-років, очевидно, що регіональна біполярна система протримається як мінімум в двічі менше. Нестійкість і недовготривалість цієї системи буде обумовлюватись динамікою розвитку основних складових цієї системи, а від так, і зміною балансу сили між ними. Саме тому цю регіональну біполярну систему доцільно розглядати як перехідну до гомогенної, або гетерогенної системи. Під впливом зміни балансу сили можна очікувати два сценарії її розвитку.

Перший сценарій, коли Росії вдається розвинути геополітичний наступ на Європу і досягти своїх геополітичних інтересів, пов'язаних зі встановленням домінування на європейському континенті. Цей сценарій можна назвати «*сценарієм європейського концерту*». Таке явище було властиве європейській політиці в XVIII, XIX і першій половині XX століття, коли розвиток міжнародних відносин на європейському континенті визначали п'ять великих держав, включаючи Росію. Всі інші європейські та неєвропейські держави розглядались, як об'єкти політики цих провідних європейських держав. Спільність інтересів цих держав обумовлювалась зовнішніми загрозами європейській безпеці.

Проте, в середині Європи відносини між цими провідними країнами будувались на принципі підтримання балансу сил. Відповідальність за підтримання внутрішньо європейського балансу покладалась на великі країни, які для підтримання його уклали між собою різні тимчасові воєнно-політичні союзи. Завдяки своїй участі в підтриманні такого балансу Росія відігравала ключову роль у вирішенні багатьох європейських проблем безпеки. *До такої ролі Росія прагне повернутися і сьогодні.* В ініціативах Д.

Медведева можна знайти сюжети про багатополарність, багатосторонність, про механізм взаємодії між Росією – НАТО – ЄС ключовим елементом безпеки і тому подібне¹⁹.

Система безпеки побудована за принципами «європейського концерту» була би найбільш прийнятною для геополітичних амбіцій Росії і перетворення її в дійсно впливову світову потугу.

Головними умовами побудови такої системи європейської безпеки для Росії є:

1. Витіснення США з Європи.
2. Ліквідація НАТО, як воєнно-політичної організації.
3. Розкол Європейського Союзу.
4. Утворення геополітичної вісі Париж-Москва-Берлін.

До побудови такої системи в Європі Росія приступила з приходом до влади В. Путіна. Послаблення американського домінування зусиллями Росії полягає в підтримці таких країн Євросоюзу як Німеччина і Франція в їх опонуванні політиці США; нагнітанні широкомасштабної антиамериканської істерії як в самій Росії, так і за її межами; намірах згуртувати антиамериканський альянс з таких країн як Китай та Іран, а також Індія; витісненні економічної, політичної та військової присутності США з Центральної Азії та всього пострадянського простору. Найбільш успішними ударами Росії по інтересах США у цьому напрямку можна вважати перемогу Росії у війні з Грузією, жорсткі заходи по відношенню до тих країн СНД, які намагаються розвивати тісні зв'язки зі Сполученими Штатами Америки, рішення Киргизії під тиском Росії про закриття американської військової бази в Манасі, укладення Росією угоди з Таджикистаном про передачу під контроль Міністерства оборони РФ військового аеродрому Гиссар разом зі станцією космічного стеження.

Витісняючи американську присутність з пострадянського простору і послаблюючи вплив Вашингтона на Європу, Росія намагається вибудувувати з США паритетні відносини на умовах силового балансу як рівна в силі геополітична потуга. Умовами такого паритетного відношення до США В. Путін вважає відмову від розміщення елементів американської ПРО в Європі, відмову Україні в перспективі членства в НАТО, визнання помилкою підтримку США і ЄС кольорових революцій в Україні та Грузії²⁰.

Очевидно, що для України ця російська вимога у відносинах зі Сполученими Штатами означає відмову від перспективи членства в НАТО, а також від рівня відносин стратегічного партнерства, які існують між Україною та США. Що ж до України, то в цьому контексті в стосунках із США політика Росії спрямовується на ізоляцію України та

¹⁹ Конструктивная повестка дня для европейской безопасности. 4 июня 2009 г./ <http://www.kremlin.ru/articles/217262.shtml>

²⁰ Путін радий, що Обамі не до України // ТСН. ua. 2009, 26 січня. 12:37.

переконання американської сторони відмовитись від підтримки суверенітету української держави та демократичного шляху її розвитку.

Другий напрям стратегічного наступу Росії на Захід був спрямований проти НАТО. Росії за допомогою Німеччини і Франції вдалося заблокувати надання Плану дій щодо членства Україні та Грузії на Бухарестському саміті НАТО в квітні та саміті міністрів закордонних справ НАТО у грудні 2008 року. Відновивши контроль над Кавказом в результаті російсько-грузинської війни, створивши свою воєнну базу в Таджикистані та воєнне угруповання ОДКБ в Центральній Азії, Росія поставила під загрозу закриття коридору тилової підтримки місії НАТО в Афганістані. Таким чином, Росія отримала можливість безпосередньо тиснути на найбільшу больову точку Альянсу, ставлячи його на межу поразки у війні з талібами в Афганістані. Як заявив постійний представник Російської Федерації в НАТО Дмитро Рогозін, згідно теперішній офіційній позиції (Москви – авт.) американська присутність в Афганістані тільки ускладнює нестабільність в регіоні²¹.

Третій напрямок свого геостратегічного наступу Росія розгорнула в напрямку Євросоюзу. Головною ударною силою в наступі Росії на Європейський Союз стали її зростаючі геополітичні амбіції, енергетичні ресурси та демонстрація воєнної сили, що проявилась у 2008 році в розв'язуванні війни проти Грузії та її окупації, а також намірах розмістити в Калінінградській області ракети, спрямовані проти країн Європи. Президент Росії Д. Медведєв неодноразово демонстрував Європі готовність повернутися до стосунків холодної війни²². Проте, конфронтація з Росією аж ніяк не відповідає інтересам провідних європейських держав, насамперед, таких як Німеччина, Франція та Італія. Не в інтересах цих країн була і воєнна конфронтація Росії зі Сполученими Штатами Америки, яка могла б зруйнувати увесь ландшафт безпеки в Європі, на який спирається Європейський Союз. Тому повернення відносин до стану холодної війни ЄС боїться більше, ніж сама Росія.

З іншого боку, інтеграційна концепція, за якою Європейський Союз намагався інтегрувати Росію у Велику Європу, остаточно зазнала краху. Відтак ЄС уже не вимагає від Росії демократичних цінностей і готовий визнати за Росією право визначати долю країн пострадянського простору. Стратегія Росії, спрямована на розкол Європейського Союзу, досягла свого успіху. Росія в цій стратегії віддає перевагу двостороннім відносинам з провідними країнами ЄС, такими як Італія, Німеччина і Франція, ігноруючи

²¹ Joshua Kucera. Kyrgyzstan shows US the door // Guardian, 2009, 5 February // www.guardian.co.uk/2009/Feb.Ioh. 15:00.

²² Дмитрий Медведев: Россию не пугает перспектива холодной войны. /РБК, 27 августа 2008 10:15. http://www.e1.ru/news/print/news_id-292043.html.

інтереси інших країн ЄС. Так, російська політика відносно країн ЄС обумовлює неузгодженість політики європейських країн до самої Росії.

Відсутність єдиної консолідованої позиції щодо Росії, робить ЄС слабким і неспроможним протистояти російському геополітичному наступу. Проявом неузгодженості і непевності політики Євросоюзу відносно Росії є існування двох принципово різних підходів. Відповідно до одного з них, Росія є загрозою, яку необхідно м'яко стримувати. Його дотримуються переважно країни Центрально – Східної Європи, нові члени ЄС. Тоді як старі члени ЄС – західноєвропейські країни – вбачають в Росії потенційного партнера, якого необхідно інтегрувати в європейську систему. Одні вибудовують з нею відносини стратегічного партнерства, інші намагаються відкрито протистояти геополітичному наступу Росії на Європу.

Проте до реалізації такого плану побудови системи європейської безпеки Росії бракувало відповідних ресурсів та міжнародного впливу. Війна Росії розв'язана проти Грузії, вплив світової фінансової кризи та газовий конфлікт, в який були втягнуті країни ЄС, а також обрання Барака Обами новим президентом США до певної міри консолідували Європу та зблизили з позицією Сполучених Штатів Америки. Такі зміни в позиції Заходу президент Д. Медведєв відчув ще на зустрічі в Евіані у 2008 році, під час якої французький президент Ніколя Саркозі зазначив, що «будь-яка угода з безпеки від «Ванкувера до Владивостока» повинна ґрунтуватись перш за все на НАТО і закликав російського президента до більш тісної співпраці з вже існуючими інститутами і механізмами такими як Рада Росії – НАТО, Європейська політика безпеки і оборони ЄС²³.

Отже, якщо в першій версії ініціативи Медведєва були спрямовані на виключення НАТО з нової системи європейської безпеки, то в новій версії, як зазначив сам президент Д. Медведєв в своєму інтерв'ю програмі «Вести в суботу» 15 травня 2009 року: «Новый договор о безопасности в Европе, который предполагает заключить Россия, не должен быть направлен против НАТО»²⁴.

Отже, нова версія ініціатив Медведєва тепер фактично спрямована на побудову регіональної біполярної системи безпеки в Європі. Але знову при цьому Росія стикається з проблемою збалансованості геополітичних амбіцій та інтересів з наявними ресурсами. Асиметричність в останніх в порівнянні із Заходом залишається вражаючою.

²³ Медведєв и новая архитектура европейской безопасности. Комментарий руководителя российско-китайских программ Центра европейских реформ Бобо Ло. 03 сентября 2009, 08:53. / <http://www.polit.ru/institutes/2009/09/03/bezopasnost.html>.

²⁴ Медведєв: Договор о безопасности в Европе не должен быть направлен против НАТО. / <http://www.rosbalt.ru/2009/05/15/640726.html>

Другий сценарій побудови системи європейської безпеки стане реальним у випадку різкого послаблення позицій Росії і зміні балансу сили на користь Заходу. В такому разі формування гомогенності європейської безпеки продовжиться. Це буде проявлятися у продовженні розширення НАТО та ЄС на Схід і включенні в цю систему західних незалежних держав, ерозії авторитарного режиму в Росії та інших пострадянських країнах. При такому сценарії Росія буде змушена інтегруватись в систему європейської безпеки на принципах кооперативної безпеки, конвергенції економічного і політичного ладу Росії і європейської спільноти.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ ЯК АКТОР В СФЕРІ БЕЗПЕКИ: СУЧАСНІ ДИСКУСІЇ З ПИТАНЬ БЕЗПЕКИ У ЄВРОПІ

Вступ

Європейський Союз дійсно є молодим актором в сфері безпекової політики. В часи «холодної війни» частина держав сучасного ЄС делегувала свою політику безпеки НАТО яка являла собою систему колективного захисту разом із США, а інша була частиною Варшавського договору, комуністичного противника НАТО.

Хоча питання збереження миру — одне із фундаментальних принципів, Європейський Союз все ж таки більше уваги приділяв економічній інтеграції, яка відбувалась дуже успішно. Тільки після закінчення «холодної війни», коли нещадні війни розвалювали Югославію перед самими кордонами тодішнього Європейського співтовариства, чітко постала необхідність у зовнішній політиці та політиці безпеки. Проте, знадобилося ще вісім років поки Євросоюз виробив європейську політику безпеки та оборони, навколо якої зараз точаться дискусії щодо питань безпеки у Європі.

Безпосередньо Європейський Союз почав займатися безпековою політикою менше десяти років тому. У 1998 році під час зустрічі на найвищому рівні у Сан-Мало Євросоюз сформував європейську політику безпеки та оборони (ЄПБО) та провів 23 місії у всьому світі. За ці роки ЄС вибудував вражаючий комплекс інституцій в Брюсселі, включно із Верховним представництвом (ВП), військовим штабом ЄС, цивільним плануванням та ін.

Лісабонський договір, який нарешті був схвалений усіма 27 країнами-членами та набуває чинності 1 грудня 2009, інтегрує Верховне представництво в Європейську комісію і, таким чином, підвищує шанси на більш узгоджену зовнішню політику ЄС. Буде також створене зовнішньополітичне відомство Євросоюзу, яке відіграватиме роль “кістяка” європейської зовнішньої політики. Ці заходи дозволять європейській політиці безпеки влитись у більш послідовну зовнішню політику.

Але аналіз інституційної еволюції в Брюсселі — це лише односторонній погляд на Європейську зовнішню та безпекову політику за останні роки. Не можна не звертати увагу на реальні результати інституційного будівництва, проте аналіз фактичних досягнень Європи в цій галузі політики є досить невтішним.

Тому ця стаття матиме подвійний підхід: з одного боку зробить огляд досягнень

ЄПБО за останні десять років, показуючи як ЄС вибудував апарат зовнішньої політики і безпеки в Брюсселі, а також сформував набір стратегічних документів, що забезпечують основу для європейської зовнішньої політики і політики безпеки.

А з іншого боку, у статті увагу буде приділено результатам політики безпеки ЄС та фактичному стану ЄС на шляху досягнення цілі бути глобальним гравцем у політиці безпеки. Мінливі умови безпеки в Європі будуть обговорюватися приблизно після оцінки діяльності ЄС, буде зроблено огляд актуальних дискусій на тему нових проблем в галузі безпеки, щоб зрозуміти на чому ЄС повинен зосереджувати увагу в наступні роки, аби стати головним актором на глобальній сцені.

Завершуватиме статтю погляд на перспективи ЄС після набуття чинності Лісабонської угоди та деякі рекомендації особливо щодо політики ЄС відносно Росії.

Огляд досягнень за останні десять років (1999–2009)

Період, який розпочинає франко-британський саміт у Сан-Мало та Європейська Рада в Кельні (1998-99) відзначається: *по-перше*, важливими досягненнями у політиці європейської безпеки та оборони, за допомогою важливих цивільних та військових інструментів. До цього також входить побудова кількох нових інституцій для управління цими новими інструментами ЄС. До даних інституцій входять:

- Перш за все, Генеральний Секретаріат Європейської Ради / Верховний Представник, який має повноваження проводити політику країн-членів; із набуттям чинності Лісабонської угоди, Верховний Представник баронеса Кетрін Ештон¹ стане віце-головою Європейської Комісії, портфель зовнішніх зв'язків якої включатиме такий важливий аспект міжнародної політики як Європейська політика сусідства²

- Політико-безпековий комітет (ПБК), на рівні послів є основним співрозмовником Верховного Представника стосовно ЄПБО. ПБК належить ключова роль у формуванні повсякденних рішень ЄПБО та спільної зовнішньої та безпекової політики, які приймає Рада, включаючи стратегічний напрямок операцій.

¹

Колишній Комісар ЄС із питань торгівлі Кетрін Ештон була назначена Європейською Радою 19 листопада на посаду нового Верховного Представника. На час написання цієї статті (декілька днів раніше) вона ще не була ухвалена на цю посаду Європейським Парламентом, проте сигнали, що надходили від лідерів парламентських груп були позитивними

² Дуже коротко, Генеральна Дирекція (ГД) Ради із питань зовнішніх відносин ЄС складається із адміністративних служб, що працюють на Європейську політику безпеки та оборони; ГД-8 — це дирекція з питань оборони, ГД-9 займається громадянською дирекцією кризових ситуацій. Військовий Штаб ЄС складається з військового персоналу, який командували країни-члени у Генеральний Секретаріат та Раду. Військовий Штаб ЄС відповідає перед Військовим Комітетом та виконує функції завчасного попередження, розуміння ситуацій та стратегічного планування для місії ЄПБО. Військово-цивільна секція також допомагає Військовому Штабу ЄС у рамках своєї місії.

- Військовий комітет ЄС є найвищим військовим органом Європейського Союзу який складається із начальників головних штабів країн-членів і має функції військового радника Верховного Представника.

- Європейське оборонне агентство (ЄОА), яке очолює роботу по формуванню оборонного бюджету та його правильним витратам, розвитку військово-промислової кооперації починаючи з науково-конструкторських розробок і закінчуючи виробництвом озброєнь (Уїтні 2008)

Такий складний апарат міжнародної політики не можна було уявити ще у 1990-их не говорячи вже про часи колишнього Політичного Співробітництва (що передував Спільній європейській зовнішній і безпековій політиці).

По-друге, на стратегічному рівні відбувся істотний розвиток, початком якого стало створення ЄПБО у 1999 на самміті у Кельні. Прийняття Стратегії Європейської Безпеки у 2003 році стало першою ключовою подією на шляху до формування спільної культури безпеки, спрямованої на посилення потенційної ролі ЄС у світі та вирішення проблем, з якими він стикається. На шістнадцяти сторінках Стратегії Європейської Безпеки (СЄБ) описуються загрози та виклики для ЄС у сфері безпеки. В ній також окреслені шляхи відвернення цих викликів і загроз та в загальних рисах визначається ціль європейської політики безпеки: “ Безпечна Європа у кращому світі”³

СЄБ служить основою для “ особливого Європейського підходу до безпеки”⁴ який можна найкраще описати так: “ Європейці покладаються на розумну суміш політичних переговорів, військового захисту та базової практичної допомоги для щоденної інтеграції” (Steinmeier 2007: 29). СЄБ включає декілька різних підстратегій ЄС, які зокрема стосуються питань боротьби з тероризмом та розповсюдженням зброї масового знищення.

5

Стратегію Європейської Безпеки переглядали за часів президентства Франції у ЄС у другому семестрі 2008. Звіт про Впровадження Стратегії Європейської Безпеки⁶ надалі розвиває Стратегію та включає зміни на рівні загроз та викликів Європейському Союзу.

По-третє, уряди ЄС визначили стандарти щодо втілення цієї політики в життя, поза рамками будівництва інституцій, таких як **Гельсінські керівні цілі** в посиленні військової та цивільної спроможності. Країни ЄС мають у рамках цих пріоритетних цілей “дороговказ” можливостей ЄПБО, який за правильного застосування підвищить довіру до

³ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

⁴ Звіт про Впровадження Стратегії Європейської Безпеки

⁵ Цілий спектр підстратегій складається з: Стратегія боротьби із незаконним накопиченням та торгівлі СЗЛО (стрілецька зброя та легке озброєння) та боєприпасів, Стратегія нерозповсюдження зброї масового знищення та Стратегія боротьби із тероризмом. Усі ці стратегії можна знайти на офіційному сайті Європейської Ради: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=248&lang=EN>

⁶ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf

Європи, додаючи засобів для впровадження цих амбіційних стратегій. У них зазначено вимоги, які країни-члени повинні виконати на цивільному та військовому рівні, щоб відповідати цілям виробленим на європейському рівні. Двадцять шість країн— учасниць (Данія не є частиною цього аспекту Європейської інтеграції та відмовилась від опції) все більше використовують критерії Європейського оборонного агентства у плануванні у сфері військового постачання та будівництва цивільного потенціалу. Існує насправді потужна співпраця та певне переплітання систем оборони в Європі, що є досягненням гідним уваги, беручи до уваги сприйняття пов'язані із державним суверенітетом.

Нарешті, Європейський Союз розпочав велику кількість місій, більшість з яких цивільного характеру. Він також запустив у дію п'ять місій, подекуди за допомогою механізмів НАТО (таких як СЕС «Атея», у Боснії) інколи самостійно («Артеміда» 2003, ІТЦ). Усі вони більше стосуються управління кризовими ситуаціями та державотворення. Місії ЄПБО зробили із ЄС головного актора кризового менеджменту. Більше того, Сполучені Штати Америки, через різноманітні причини, не могли відіграти військову роль як от в Грузії чи в Лівані. Особливо випадок із Грузією показав потенціал ЄС у певних кризових сценаріях. Швидка реакція тогочасного французького президентства разом із Верховним Представником, привела до перемир'я між Грузією та Росією, під наглядом місії ЄПБО, яке відбулось за декілька тижнів.

Отже, досягнення можна побачити головним чином в інституційному плані та на стратегічному рівні. Крім того, той факт, що ЄС міг проводити місії закордоном можна також назвати успіхом Союзу, завжди пам'ятаючи про нездатність європейців ефективно впоратись із кризою у колишній Югославії, що похитнуло саму основу європейської безпеки у 90-их. Роль США, також через НАТО, була беззаперечною у стабілізації регіону, в той час як ЄС обмежився наданням економічної та фінансової підтримки. Деякі країни-члени також брали участь у військових операціях, будучи членами НАТО. Так звана “ Година Європи” на початку 90-их продемонструвала невтішний факт, що ЄС не існувало зовнішньої і безпекової політики. Такий досвід породив політичне бажання на рівні держав— членів ЄС прийняти рішення про включення Спільну зовнішньої і безпекової політики (СЗБП) до Маастрихтського договору 1993 та пізніше до виникнення Європейської політики безпеки та оборони 1999.

Недоліки

Спільна зовнішня і безпекова політика (СЗБП), і особливо ЄПБО, на 2009 рік існує, проте як часто зазначає багато політичних часописів, містить багато недоліків. Недоліки

можна обговорювати у таких сферах:

Спільна зовнішня і безпекова політика (СЗБП)

В основі спільної зовнішньої і безпекової політики лежить співіснування Європейської зовнішньої політики та зовнішньої політики двадцяти семи різних країн-членів. Сфера міжнародних відносин зберігається більшістю держав як невід'ємна частина національної суверенності, що і є причиною того, що Європейський Союз може ефективно поводитись тільки у випадках, коли країни-члени не мають певних національних інтересів. Інакше “ЄС” посилає досить неоднозначні повідомлення своїм міжнародним партнерам, які не завжди розуміють підзаголовки Європейського Союзу та паралельну зовнішню політику країн-членів. Сумно зізнатись, але це приводить до тіньової зовнішньої політики ЄС, яка зосереджується на дрібних питаннях чи проблемах, де країни-члени не мають відповідних інструментів в своїх руках, або ЄС пропонує певні переваги у порівнянні із національним підходом чи підходом НАТО. Три приклади проілюструють цей аргумент:

Трансатлантичні відносини. Відносини із США можна розглядати як першопричину роз'єднання європейців в зовнішній політиці. Найвідоміший приклад – це війна в Іраку, коли населення Європи, так само як і більшість політичних партій не погодились з оцінкою ситуації в Перській затоці. Усі вони вважали, що війна проти режиму Саддама Гусейна базується на нечіткому, навіть неправдивому підґрунті. Зв'язок із міжнародним тероризмом, Аль-Каїдою, сприймався *post factum* із сумнівами. Тим не менше, 15 урядів Європейського Союзу ⁷ вирішили брати участь в американській коаліції, пропонуючи істотну присутність військ у Іраку та взяти на себе відповідальні зобов'язання відносно стабілізації ситуації (наприклад Польща та Великобританія). Інші брали на себе менші зобов'язання (наприклад Словаччина, Литва та Португалія надіслали не більше, ніж 130 вояків кожна). Вони навіть заявили про свою підтримку США у відомому “Листі вісьмох” лише декілька днів по закінченні президентства Греції в ЄС і спромоглися підготувати спільну декларацію держав-членів стосовно іракського питання.⁸ ЄС був публічно відсторонений.

Вісім урядів аргументували своє рішення тим, що вони виконували зобов'язання перед Альянсом разом із США і таким чином підтримували їх. “Лист восьми” появився незабаром після так званого Вільнюського листа, який підписали декілька теперішніх

⁷Європейський Союз тоді складався із 15 країн-членів, проте питання про вступ восьми держав Середньо-Східної Європи, так само як Кіпру та Мальти було вирішене ще 1 січня 2004

⁸Доповнення IV до президентських підсумків ЄС

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf

держав-членів ЄС (Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Румунія, Словаччина і Словенія) і держави, що приєднуються (Албанія, Хорватія, колишня Югославська Республіка Македонія). Цей приклад грубо ілюструє те, що для більшості європейських держав США є найважливішим союзником, навіть вагомим, аніж їхні європейські партнери. Нещодавні дослідження проведені Ніком Уїтні та Джеремі Шапіро показують те, що європейці все ще вірять в те, що вони зможуть отримати додаткові переваги у рамках двосторонніх відносин з ЄС, на відміну від спільного підходу ЄС до Вашингтону. Вони навіть з'ясували, що 15 з 27 держав-членів сприймають свої відносини з США як "особливі"⁹ Тому потенціал Європейського Союзу ефективно вирішувати питання, де активно задіяні США, дуже обмежений через небажання держав-членів підтримати підхід ЄС, який може бути сприйнятий як опозиційний до США. Обговорення системи протиракетної оборони в Польщі і Чеській Республіці є більш актуальним прикладом цих складних відносин. Хоча, можливо, якби це торкнулося більшості членів ЄС, не було б справжньої дискусії, не кажучи вже про позицію з цього питання в Брюсселі. Ефективна політика відносно Близького Сходу є ще одним прикладом того, що на шляху ЄС стоять протести країн-членів.

Відносини із Росією: Те, що стосується США, також підходить і для Росії. Відносини з Москвою, можна розглядати як другу причину розходження європейців у питаннях зовнішньої політики. Відносини ЄС з Росією мають аналогічний конфліктний потенціал, так само як і з США. Одна з причин цього є вкрай різне сприйняття Росії державами-членами: з одного боку, такі країни, як Німеччина, Італія і Греція підтримують добрі відносини з Москвою і хотіли б активізувати співпрацю між ЄС та Росією, а з іншого нові держави-члени, зокрема, з Центральної та Східної Європи, все ще розглядають Росію як головну загрозу їхній безпеці (Edwards 2006: 159).

Заміну поточного Договору про партнерство і співробітництво було відкладено, оскільки переговори про "Стратегічне партнерство" між Росією і ЄС протягом довгого часу блокувала Польща. На саміті ЄС - Росія в Ханті-Мансійську у 2008 році обидві сторони домовилися про відновлення переговорів про стратегічне партнерство. Вони будуть охоплювати питання економіки, свободи, внутрішньої і зовнішньої безпеки та правосуддя, а також науки, освіти та культури (Buhbe 2007: 10). Ще одна причина проблемних відносин - це доволі непередбачувана зовнішня політика Росії, яка, з одного боку підтримує зусилля ЄС у вирішенні міжнародних конфліктів - як у випадку з іранською ядерною програмою, – але з іншого боку, прагне агресивно продемонструвати свою нову впевненість відносно інтересів Європи та окремих європейських країн. Це було

⁹ Позиція цих 15 держав не співпадає із позицією інших держав-членів ЄС, що вziali участь у війні в Іраку

особливо помітним у ході переговорів про статус Косово і реакції Москви на Декларацію про незалежність, але вона також виражається у твердій позиції щодо американського плану створення системи протиракетної оборони спільно з Польщею і Чеською Республікою. Політика максимізації свого впливу, нагадує дев'ятнадцяте століття, що може проілюструвати криза в Грузії (див. Каган 2008). Майбутні конфлікти між ЄС і Росією будуть також стосуватися відносин з пострадянськими державами. Відключення подачі газу в Україну і Білорусь з метою забезпечення більш високих цін, торговельний бойкот Грузії і небажання Москви співпрацювати в рамках Європейської політики сусідства стало зрозумілим навіть ще до початку грузинської кризи.

Не зважаючи на зростаюче усвідомлення того, що ЄС повинен колективно співпрацювати з Росією, таким чином зміцнюючи свою позицію відносно Москви в таких питаннях як енергетична безпека, врегулювання криз або сприйняття Росією її зони привілейованих інтересів на пострадянському просторі, було доведено, що для європейських держав-членів домовитися про загальну політику виявилася вкрай важко. Російська політика відносно ЄС ще навіть загострює цю проблему, так як вони в основному працюють з більшими членами Європейського Союзу, залишаючи в стороні менші держави, особливо в Середньо–Східній Європі. Пропозиція щодо архітектури європейської безпеки, зроблена президентом Медведєвим у червні 2008 року, дає можливість приділяти більше уваги безпеці як частині відносин ЄС – Росія і тим самим зміцнити профіль зовнішній політиці Союзу.

Стратегія ЄС– Африка. Профіль стратегії “ЄС– Африка” був підготовлений Комісією ЄС спільно з партнерами в Раді ЄС і Африканським Союзом (АС). Він був прийнятий на саміті ЄС– Африка у 2007 році в Лісабоні. Стратегія ЄС– Африка охоплює проблеми для ЄС і АС в Африці, цілі, які вони переслідують із загальною стратегією і різні засоби, які будуть застосовуватися для їх досягнення. Вона являє собою досить ретельну картину того, що ЄС прагне в цьому регіоні, і яким чином будуть скоординовані різні наявні інструменти. Цю стратегію просував тодішній комісар зі співробітництва з метою розвитку, Луї Мішель, який мав активну підтримку деяких урядів ЄС, тоді як більшість інших, були раді, що ЄС розробляє таку стратегію щоб об'єднати різні зусилля на місцях і координувати ефективним чином допомогу від Європи.

Європейська політика безпеки і оборони (ЄПБО)

ЄПБО також потерпає від певних недоліків: Її було створено як результат основної стратегічної невизначеності, або поділу точок зору на рівні держав–учасниць. Залишається незрозумілим, чому в одні сценарії розвитку подій Європейський Союз

втручається, а в інші ні. Прив'язка до подій у Чаді, але чомусь вже не в Судані є лише одним із прикладів. Така невизначеність стала причиною того, що уряди держав–учасниць наполовину підтримують місії ЄПБО, також із–за сильного скептичного ставлення населення Європи щодо таких дій. Операція "Артемід" у Конго, успіхом якої вихвалявся ЄС, була розкритикована іншими структурами через обмеженість масштабів операції як з точки зору простору, так і часу, що не дозволило їй впоратись з проблемами на місці.

З іншого боку, на Балканах, ЄС продемонстрував спроможність стабілізувати ситуацію у схильних до виникнення конфліктів країнах або регіонах. Хоча це особливий випадок, тому що ЄС використовує важливий стимул: перспективу членства, – щоб забезпечити збереження демократії, прав людини і верховенство закону у цих країнах. Але навіть зараз, участь ЄС у подіях на Балканах характеризується непослідовністю, відсутністю злагодженості між різними напрямками політики ЄС і структур ЄС на місці подій (Крамер/Дзіхіс 2009), а також фундаментальною різницею в деяких всеосяжних питаннях зовнішньої політики, як, наприклад, питання про незалежність провінції Косово, яка була визнана більшістю європейських держав–учасниць, в той час як інші п'ять країн (Кіпр, Греція, Румунія, Словаччина, Іспанія) не вважають її незалежною.

Ця коротка оцінка показує, що причина участі ЄС в подібних місіях здебільшого відображає його власний інтерес. Причинами втручання ЄС можуть бути, або його бажання відзначитися як глобальний гравець, або відстоювання національних інтересів країн–учасниць на європейському рівні. Наслідки на місці події чи у відповідних регіонах розглядаються як другорядне питання.

Забезпечення підкріплення. Адекватна та своєчасна підтримка у вигляді військових загонів, ресурсів і цивільного персоналу дійсно є однією з актуальних проблем ЄПБО, що і трапилось під час військової операції ЄС в Чаді і ЕВПОЛ в Афганістані. Останній із прикладів критикували особливо різко за його численні недоліки та неспроможність країн–учасниць перегрупувати свої сили.¹⁰ **Це зашкодило репутації ЄС на місці.**

Недостатній прогрес у розвитку спроможності як для цивільної і військової опори. незважаючи на Гельсінські головні цілі, ЄС як і раніше далеко не в стані зібрати 60 –ти тисячний корпус в повній бойовій готовності для виконання Петерберзького завдання: станом на 2009 рік. Сент–Мало так і залишається швидше мрією, аніж реальністю. Проте держави–учасниці впорались з виконанням проміжного завдання: створили Тактичні бойові групи ЄС. Починаючи з січня 2007 року 15 таких невеликих збройних з'єднань чисельністю в 1500 чоловік досягли повної оперативної готовності. Вони міняються по черзі, таким чином, два з них, можна перегрупувати протягом 5-10 днів.

¹⁰Вінфрід Нахтвей, EUPOL - Місія в Афганістані, 23.7.2009.
скачати: <http://www.nachtwei.de/index.php/articles/571>.

Незважаючи на перегляд Головних цілей для того, щоб покрити дефіцит ресурсів на обрії 2010 року, і запевнення французького головуючого ЄС у другій половині 2008 року, що ЄС мусить задовольнити це прагнення, все ж залишається очевидним те, що дефіцит ресурсів у 2010 році буде схожим з показниками 2003 року. Наприклад, ЄС як і раніше не вистачає ресурсів в найважливіших стратегічних напрямках повітряних перевезень. Проте, для того, щоб забезпечити своїх потреби у галузі безпеки, держави-учасниці повинні мати боєздатні цивільні і військові ресурси. Але армії Європи все ще значною мірою не здатні на це; проблема не лише у цьому, а і в тому, що країни ЄС надають для місії ЄПБО лише малу частку своєї загальної військової сили (за підрахунками 0,3%).

Аналогічні проблеми спостерігаються у громадянському секторі ЄС. Найголовніше, залишаються проблематичними кількість, якість та наявність національного цивільного контингенту, який можна було б залучити до місії ЄПБО у громадянському секторі, особливо якщо слідувати ново-поставленим цілям у відношенні до масштабів місії ЄПБО. Незважаючи на прогрес у деяких державах-учасницях, залишається ще багато простору для росту у напрямку створення національних навчальних програм, а також створення і оновлення баз даних наявного персоналу. Секретаріат визначив певні недоліки в сферах роботи поліції і верховенства права.¹¹

Важливо розуміти, що нинішні проблеми із відсутністю заздалегідь підготовленого персоналу для втілення громадянської місії ЄПБО ускладнює сам підхід до врегулювання криз і побудови миру, над якими прагне працювати ЄС. Інституційні реформи, якими б важливими вони не були, не можуть замінити політичну волю, по-перше, для досягнення стратегічного консенсусу, і, по-друге, для забезпечення необхідної кількості персоналу. Це стосується, зокрема, таких великих цивільних місій як ЄПБО та Європол і місія в Косово EULEX. Дуже незначні місії не являють собою реальний виклик для країн-учасниць і не можуть бути головним критерієм успіху ЄПБО у громадянському секторі.

На тлі нинішньої фінансової та економічної кризи, обмеженою залишиться здатність та готовність урядів європейських країн вкласти більше коштів у розвиток потужності галузі безпеки, що буде здійснювати ЄС.

Слабке інституційне середовище. ЄС бачив як без сильної інституційної бази і основи для прийняття обґрунтованих рішень виростали до небес його амбіції щодо безпеки. Систему децентралізованого міждержавного співробітництва, яка зараз визначає ЄПБО, можна було б не вважати необґрунтованою для випробування першого етапу, але зараз вона, поза сумнівом, є перешкодою, при умові якщо ЄС має перейти до більш амбітного і ефективного етапу ЄПБО. Це зокрема стосується таких питань :

¹¹1. Рада ЄС, Заключна доповідь про Громадянську Пріоритетну мету 2008, 19 листопада 2007, р. 15.

– так званий підхід “конвой”, відображений у принципі одностайності є проблемою. Особливо це стосується деяких країн, що схильні блокувати прогрес на всіх рівнях ЄС, навіть якщо очевидна більшість виступає на користь дій.

- існуюча система планування та управління місіями ЄС "є роздробленою, нестабільною і відверто перехідною, (Уїтні 2008), що проявляється у відсутності системи управління та контролю ЄС через оперативний штаб ЄС (ЄС–ОНQ), або поділу між громадянським і військовим плануванням (у порівнянні з дуже зрозумілим підходом, який пропагує ЄС).

Відсутність фінансових коштів для операцій ЄПБО. Європейська політика безпеки і оборони повинна бути частиною Спільної зовнішньої та безпекової політики, але при цьому вона залишиться за межами загального фінансування, навіть якщо кількість місій ЄС зросла. ЄПБО як політика не може обійтися без бюджету, але в основі лежить принцип "кошти там, де їх кладуть", незважаючи на таке нововведення як механізм Алтея. Тому не дивно, що практично лише кілька держав схильні виділяти ресурси для місій, зокрема в умовах фінансової кризи.

Відсутність уповноваженого органу спостереження, який наглядає за виконанням робіт відповідно до поставлених цілей. Надано нові каталоги та добровільні орієнтири без їх повного узгодження. Хоча Європейське оборонне агентство (ЄОА) і бачить розширення своєї ролі в рамках Лісабонського договору, нинішня система не забезпечує стимулів для виконання своїх зобов'язань державами–членами.

Середовища безпека Європейського Союзу.

За десять років розбудови ЄПБО, середовища безпеки в ЄС ще більше змінилось. Після закінчення Холодної війни, загрози безпеці членів ЄС більше не пов'язані з погрозами армій інших держав розпочати війну проти них. Вірогідність міждержавної війни в Європі знизилась. Однак російсько–грузинська війна у 2008 році нагадало нам, що ця загроза залишається на задвірках Європи. Проте, загрози та ризики для ЄС становлять в основному не–члени чи держави, що не відбулись, або втрачають дієспроможність.

Приклад балканських воєн показав, що громадянські війни близькі до Європи з масовими порушеннями прав людини стали причиною нестабільності в регіоні, а також поширення організованої злочинності та міграції. Картина безпекової політики все більше і більше ускладнюється у зв'язку із появою недержавних суб'єктів у сфері міжнародних відносин: терористичні групи, організовані злочинні групи, а також НУО громадянського суспільства та багато іншого. Не існує вже більше чіткого поділу, загрози і ризики стали

розмитими, їм важко протистояти.

Європа постраждала від цих нових загроз в багатьох питаннях. Нові війни (М. Калдор) на Балканах істотно вплинули на Європу через поширення організованої злочинності із-за слабкості державної влади в регіоні. ЄС та його країни-учасниці є частиною місії в Афганістані, де боротьба проти тероризму і повстанців у поєднанні із зусиллями державобудування, ілюструє виклики у таких кризах. Європа також стала мішенню ісламського тероризму, що призвело до численних жертв в Мадриді у 2004 і в Лондоні у 2005 році.

Така зміна середовища відображена в Європейській стратегії безпеки, де розповсюдження зброї масового знищення, тероризм, слабкість державної влади, регіональні конфлікти і організована злочинність названі як основні загрози для Союзу. Тому інструментарій Європейської безпекової політики, що поєднує цивільні та воєнні інструменти, адаптувалися і продовжують адаптуватись відповідно до загроз.

Перспективи європейської зовнішньої політики і безпекової політики після Лісабона

Лісабонський договір, який в ці дні вступає в силу, сприятиме подоланню деяких інституційних недоліків європейської зовнішньої політики. Його положення постійного структурованого співробітництва, а також більш тісної співпраці дозволяють готовим і бажаним державам-учасницям рухатись далі в межах Союзу, утворюючи групи-першопрохідці для розбудови власного потенціалу. Проте Лісабонський договір не може подолати найважливішої проблеми європейської зовнішньої та безпекової політики: політичної волі держав-учасниць підтримувати Європейський Союз своїми силами, а також політичним капіталом. Поки національні уряди продовжуватимуть провадити свої своєрідні зовнішні політики, ЄС залишиться другосортним актором зовнішньої політики.

У довгостроковій перспективі це зменшить європейський вплив на глобальні питання, оскільки держави-учасниці ЄС стали втрачати все більше і більше можливостей для побудови ефективних міжнародних відносин. Це також стосується великих держав-учасниць, які втратять вплив у порівнянні з Китаєм, Росією, Індією та Бразилією. Стосунки з Росією ілюструють шанси і ризики для європейської зовнішньої політики. Пропозиція російського президента Медведева щодо архітектури європейської безпеки є цікавим підходом до спільних зусиль зміцнити безпеку в цілому євроатлантичному регіоні – від Ванкувера до Владивостока. Однак Європі необхідно знайти спільний підхід до цієї пропозиції, що відобразатиме пріоритети її зовнішньої політики, а також інтереси Союзу

та його країн–членів.

Таким чином, необхідний процес, у якому учасники зможуть обговорити різні думки і який приведе до такої спільної позиції. Мета ЄС створити "ефективний багатосторонній підхід" повинна відображатись також у відповіді Європи Медведєву. Європа повинна пов'язати це обговорення з поточним переглядом стратегічної концепції НАТО, яка буде визначати цілі і засоби діяльності Альянсу в найближчі роки. Європа повинна також тісніше консультуватись з державами, які найбільш постраждали від такої архітектури європейської безпеки: це країни між Європою і Росією. Ці колишні радянські республіки знаходяться в сфері інтересів Росії і Європі необхідно представляти їхні перспективи і підкреслити той факт, що згідно діючої архітектури європейської безпеки жодних сфер інтересів існувати не може. Переговори щодо цієї пропозиції мають більше скидатись на Гельсінкі 1974, аніж Ялту чи Потсдам під час і після Другої Світової війни.

Бібліографія:

1. Buhbe, Matthes (2007): Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie. *Kompass2020*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn/Berlin.
2. Edwards, Geoffrey (2006): The New Member States and the Making of EU Foreign Policy. In: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, S. 143–162.
3. Gusenbauer, Alfred (2007): Die Rolle der EU als Konfliktlöser. In: Beck, Kurt; Heil, Hubertus (Eds.), *Sozialdemokratische Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, Nomos, Baden-Baden: 89–93.
4. Kagan, Robert (2008): Putin Makes His Move. In: *Washington Post*, 11.8.2008: A15.
5. Christos Katsioulis (2009); European foreign policy on trial. A global actor in the making?, *International Policy Analysis*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
6. Kramer, Helmut/Vedran Dzihic (2009), *Der Kosovo nach der Unabhängigkeit. Hehre Ziele, enttäuschte Hoffnungen und die Rolle der internationalen Gemeinschaft*, *International Politikanalyse*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
7. Steinmeier, Frank-Walter (2007): Sozialdemokratische Europapolitik. In: Beck, Kurt; Heil, Hubertus (Eds.), *Sozialdemokratische Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, Nomos, Baden-Baden: 25–31.
8. Nick Witney (2008); *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*, Policy Paper, European Council of Foreign Relations.

ENGLISH SUMMARIES

OLEKSANDR SEMENYUK :

New Architecture of European Security: Trends, Challenges and Perspectives.

This research emphasizes the fact that two key trends were inherent to the development of European security architecture:

First – divided Europe is seeking security. Deepening discord and aggravating differences among the European states prompted them to seek the ways for peaceful coexistence. Back in 1648, the Westphalian peace ushered the creation of the first international security system. Later, the system of international treaties concluded in 1814-1815 and related to struggle with and victory over Napoleonic France laid the foundation for Vienna system of international relations, which was the modified version of collective security system introduced by the Westphalian peace.

The second trend – manifestations of joint defense are observed in Dunkerque Pact dated 1947 and Brussels Treaty dated 1948 concluded by and between the European states after the Second World War, which preceded 1949 Washington Treaty on the creation of NATO.

New challenges and threats made Europe look in a new light at the problems of its security, as well as reevaluate the role of traditional security institutions. One of contemporary threats for Europe (which still preserves its topicality) is strengthening of Islamic fundamentalism in close vicinity to Europe and emerging sprouts of Islamic fundamentalism in Europe itself. Indirect and derivative threats tend to be no less dangerous for contemporary architecture of European security. The so-called “soft threats” rank high among the above mentioned threats.

Common European Security and Defense Policy (CESDP) became Europe’s response to these threats that emerged “at the junction of the limits of powers” of UNO, OSCE, and NATO. This policy attempts to combine security functions of OSCE and defense functions of NATO, without duplicating the latter. CESDP became an integral part of Common Foreign and Security Policy of the EU, which seamlessly combines military and non-military mechanisms aimed at protecting European values and security of European community from new challenges, as well as internal and external threats that arise outside the scope of powers of international systems for security and collective defense currently effective in Europe.

The initiatives of Russia’s President, D. Medvedev, included the proposal to European states to continue the development of continental security’s architecture through institutional ways. In this respect, the key argument of Russia is the assertion that mechanisms created during the “cold war” times are ineffective under modern realities. OSCE – “ineffective” as claimed by Russia, but in reality “inconvenient” organization for Russia, - was selected as a benchmark.

Theoretically, Helsinki - 2 (as Russia called the new project) is newly formulated list of old UN principles of good neighborliness and peaceful coexistence of European nations, reinforced by legally binding mechanism on the basis of a wide spectrum of participants.

The format proposed by Russia at this stage does not even make it possible, from scientific point of view, to define the Treaty on European Security (TES) as a mechanism for assuring security or classify it in some other way. Currently it formulates just rather contradictory (by their content) principles and the idea of their legal obligatoriness. However, it lacks clear vision of mechanisms for implementation of these principles, as well as mechanisms called to prevent their violation. Therefore, as viewed by the author, currently it is impossible to seriously consider any place or role of TES in the architecture of European security.

At the same time the author believes that TES should be seriously considered under a somewhat different angle – as a signal of actualization of “Russian” factor, which one way or another will influence the evolution of European security system.

What will be the European security architecture of the XXI century? Given the above, the author presumes that the future of European security architecture should be associated with traditional “dualism” and interaction of security and defense structures: improvement of current institutions – UNO, which will assume “moral” leadership in this context; NATO as a key continental defense alliance; and OSCE as pan-European security system. It is expected that deepening of European integration processes will result in further strengthening of the EU role in this context.

ANDREY ZAHORSKY:

The Treaty on European Security: Russian Invitation to Joint Deliberations

Essence of the problem related to a new Russia’s initiatives on European security comes down to Russia’s dissatisfaction with the fact that modern system of European security does not envisage a decent place for Russia – at least a place, which Russia would consider to be proper.

If this conclusion is true, the discussion on new architecture of European security should be focused not on the idea of the Treaty, but rather on decisions, which would make Russia feel itself as a full-fledged participant of a new European security system, without undermining at the same time the interests of other European states. If the agreement on this issue is reached, it is quite possible that the conclusion of a new comprehensive treaty will be unnecessary.

However, looking at contemporary architecture of European security, the key structures of a new unified Europe are the EU, NATO, and the Council of Europe. At the same time, the states that recently joined the European Union and NATO have no reasons to doubt soundness of their choice. Raising of the issue on the need for new architecture of European security reflects

dissatisfaction of Russian political elite with security architecture, which was established in Europe over the last two decades, and first of all – with expansion of “Western” organizations and gradual decrease of the zone of “privileged interests” of Russia (initially in Central and Eastern Europe, and now also in CIS). Russia would like to at least stop further expansion of “Western” organizations to the East.

Having neither power for pursuing revisionist policy, nor sufficient will for integration into the European system, which is being formed, Russia in actual fact is currently seeking to stop further expansion of “the West” and “supplement” modern European system with mechanisms for cooperation with the EU and NATO in such a way as to prevent further erosion of the area of its “privileged interests”, first of all in CIS.

At the end of its deliberations the author comes to the conclusion that Russia and Western states currently differ on the main issue regarding the establishment of status quo in Europe. While such decision would correspond to the interests of the state in understanding of Russia’s political elite, most of Western countries are not ready to go further than preserving *modus vivendi*. At the same time, neither the establishment of status quo, nor the preservation of *modus vivendi* suit those post-Soviet states, which would like to receive the guarantees of their future integration into Euro-Atlantic structures.

The mere logic of *modus vivendi* policy does not promise in the near perspective the possibility to clarify and define the place and role of Russia in European security system. Decisions that European states will have to adopt in the near future can give rise to hope for some parties that status quo in Europe will be finally established, while other parties will perceive these decisions as no more than fixation of *modus vivendi*, or – more than that – movement towards the formation of partner or even allied relations with Russia, i.e. Russia’s integration into contemporary European security system.

This uncertainty does not contribute towards the achievement of broad-based agreement, which by its scale and historic significance would equal Helsinki Final Act signed back in 1975. On the contrary, it remains and will remain the reason for disappointment and distrust in relations between Russia and the West.

OLEKSANDR LYTVYNENKO:
European Security and Ukraine: Possible Way to Diminish Challenges and Threats

Over the period of 2004 through 2008, Ukraine lost the chance to relatively easy accede to NATO. This failure was caused by a number of reasons, mostly internal by their nature. The most important of these reasons is lack of consensus within Ukrainian elite and Ukrainian society regarding security strategy of Ukraine, specifically regarding the choice of defense allies.

Also present were powerful external factors, which influence increased with every passing year. Of these external factors, the policy of Russia was indisputably the leading one. Overall, at the end of 2009 one can assert that Russia managed to generate the possibilities, which in the aggregate enable it to acquire the right of veto to the accession of European countries, at least Ukraine and Georgia, to NATO. Thus, unfortunately Ukraine indisputably finds itself in a grey zone between NATO and Collective Security Treaty Organization (CSTO).

Principal specific aspect of this grey zone from security viewpoint is actual lack of regulated rules governing competition within and outside this zone. In fact, Helsinki treaties and other European security related legal acts are valid, but their effectiveness under current international conditions (as already mentioned above) is rather low. Therefore, the grey zone should be perceived as vacuum of security in Europe. Moreover, the size of this zone is rather small, while the prize in the competition is too valuable. It is worth reminding that the restoration of Eurasian empire is at stake.

Summing up, the author presumes that the initiatives of the President of Russia, D. Medvedev, are about certain reissue of Helsinki Final Act, but this time not for the entire Europe, which does not require such reissue, but rather for the space between NATO-EU and CSTO. It is about transforming this territory and the states that occupy it into a field for fair competition among different forces based on democratic values recognized by all interested states.

Such guarantees could be stipulated in a legally binding document the parties to which could be OSCE states, the EU as a separate entity, and China. Such treaty would have to stipulate an effective mechanism for consultations on security related issues between grey zone countries and guarantor states.

HRYHORIY PEREPELYTSYA:
The Paradigm of New European Security

Observations of the author presented in this publication lead him to the conclusion that over the last twenty years instead of the Great Europe a regional level bipolar security system has started to take shape in the European continent. This system is represented by NATO and the EU, on the one side, and CSTO and CIS led by Russia, on the other side. This trend significantly strengthened in light of weakening American leadership and transformation of international relations system from unipolarity towards multipolarity. As a result, this global trend is leads to *worsening of international security climate*.

The existence of such bipolar system corresponds to strategic interests of Russia, since it enables Russia to restore itself (in the space outside the boundaries of unified Europe) as super

power and one of the world centers of power. What is important for Russia during the formation of such system? First, to reserve for itself status quo as one of the two major centers of power in the European continent. Second, to reserve for itself an exclusive right to dominate over the part of Europe, which is not covered by NATO and the EU. In its turn, Russia is ready to recognize similar rights for NATO and the EU with regard to their members and not interfere with the processes that take place within these organizations and within the zone of their geostrategic responsibility. Third, to achieve certain balance of powers in relations with the opposite part of this system, which would be characterized by strategic parity in order to modify its relations with the West from asymmetric to symmetric relations. Most of points in the initiative of the President of Russia, D. Medvedev, on signing the Treaty on European Security are aimed specifically at achieving these objectives. Actually it is about establishing common rules of the game between Russia, CSTO and CIS on the one hand, and USA, NATO, and the EU, on the other hand. Moreover, these rules of the game must be stipulated in a legally binding form.

Under such regional bipolar system Ukraine will have feeble chances to preserve its independence and state sovereignty. Moreover, such bipolar regional security system in Europe is unlikely to be long-lasting. Instability and short term nature of this system will be predetermined by the development dynamics of its key constituent elements and resulting change in the balance of powers. Therefore, this regional bipolar system should be considered as transitional towards homogeneous or heterogeneous system.

CHRISTOS KATSIOLIS.

The European Union as a Security Actor: the Current Security Debate in Europe.

The European Union, although one of its main *raison d'être* is peace, had been focussing on economic integration, which evolved successfully. Only after the Cold war, when Yugoslavia disintegrated in violent wars just before the door of the then European Community, the necessity of a foreign and security policy became clear. But it took another eight years, until the EU gave itself the European Security and Defence Policy, around which most of the current security debates in Europe centre.

The European Union has evolved into a security actor in less than ten years. Since the St. Malo summit in 1998 the EU has established the European Security and Defence Policy (ESDP) and conducted 23 missions worldwide. Within these years the EU has built an impressive set of institutions in Brussels, including the High Representative, the EU Military Staff and the Civilian Planning and Conduct capability, and others. The Treaty of Lisbon, which finally has been approved by all 27 member states and enters into force on 1 December 2009, will integrate the High Representative into the European Commission and thus enhance the chances of more

coherent external action of the EU. It will also introduce the European External Action Service, which will be the backbone of European foreign policy. By these measures, European security policy can be embedded in a more coherent set of foreign policy.

But the analysis of the institutional evolution in Brussels is a one-sided view on European Foreign and Security Policy in the last years. The real outcome of the institutional setting cannot be neglected and an analysis of the actual achievements of Europe in this policy field is rather gloomy.

The Common Foreign and Security Policy is fundamentally coined by the coexistence of a European foreign policy and 27 different member states' foreign policies. The field of external relations has been preserved by most states as an important part of the national sovereignty, which has led to the fact that the European Union can act effectively in cases, where member states do not have specific national interests. Otherwise the "EU" is sending rather mixed messages to its international partners, who not always understand the subtleties of the European Union and the parallel foreign policies of the member states.

This leads, sadly so, to a EU foreign policy in the shadow, dealing with minor issues, or problems, where member states do not have the respective instruments at hand or the EU offers certain advantages compared with a national or NATO-approach.

ESDP is coined by a fundamental strategic confusion or division on the level of the member states. It remains unclear, **why the European Union intervenes** in certain scenarios and does not in others. The engagement in Chad, but not in Sudan is but one example of this. The confusion leads to Member States government's half-hearted support to ESDP missions also due to deep scepticism within the European populations towards these engagements. Operation Artemis in Congo, trumpeted as a success by the EU, was criticised in other quarters for its limited scope, in terms of both space and time, making it insufficient to deal with the challenges on the ground. This short assessment reveals that mostly the reason for European engagement is self-reflective. Reasons for interventions are either the aim to mark the EU as an able global actor or national interest of Member States played though the European level. The outcome on the ground or in the respective regions is regarded as a secondary issue.



Інститут зовнішньої політики є відомчою структурою яка створена на базі Дипломатичної академії при МЗС України.

Інститут заснований у 2006 році з метою проведення наукових досліджень в галузі міжнародних відносин, зовнішньої політики та міжнародної безпеки в інтересах Міністерства закордонних справ України.

Інститут здійснює свою діяльність за науково-дослідницькими та видавничо-інформаційними напрямками.

Основними завданнями Інституту є:

комплексне дослідження зовнішньої політики України й іноземних держав, прикладних проблем міжнародних відносин та міжнародної безпеки;

розробка концептуальних засад зовнішньої політики України, підготовка практичних рекомендацій та прогнозів щодо розв'язання актуальних проблем сучасних міжнародних відносин та зовнішньої політики України, сприяння її відкритості та передбачуваності;

участь в реалізації міжнародних наукових та освітніх програм в галузі зовнішньої політики, міжнародних відносин і міжнародної безпеки.

Інститут відповідно до чинного законодавства має штат адміністративно-управлінського та наукового персоналу на контрактній та договірній основі, залучає до проведення наукових досліджень висококваліфікованих фахівців та експертів з установ та організацій України, іноземних держав та міжнародних організацій.

Пріоритетні тематичні напрямки наукових досліджень Інституту:

- зовнішня політика України: пріоритетні напрямки, стратегії та засоби реалізації;
- загальні проблеми міжнародних відносин;
- геополітичні проблеми в сучасних міжнародних відносинах та геостратегія України;
- проблеми регіональної та глобальної безпеки

Основні форми та напрямки діяльності Інституту:

- проведення наукових досліджень;
- реалізація наукових проектів;
- проведення конференцій, семінарів, круглих столів і публічних лекцій, дослідження на замовлення.
- створення спеціалізованих рубрик в профільних журналах та інших виданнях і засобах масової інформації;
- публікація монографій і аналітичних доповідей;
- видання щорічника „Зовнішня політика: стратегічні оцінки, прогнози та пріоритети”;
- видання щоквартальника „Міжнародний огляд”;
- створення та підтримання веб-сайту Інституту.

Наша адреса:

01025, м. Київ, вул. Велика Житомирська 2