

УКРАЇНСЬКЕ ПИТАННЯ В КОНТЕКСТІ ВІДНОСИН НАТО ІЗ РФ НА ВАРШАВСЬКОМУ САМІТІ

Постановка проблеми

Сьогодні перед Україною постала необхідність захисту власних інтересів внаслідок агресії Росії на Донбасі та у зв'язку з анексією Криму. У відкритому протистоянні з РФ наша країна не має достатньої кількості засобів та ресурсів для самостійного захисту своєї національної безпеки. Це зумовлює необхідність шукати підтримки серед провідних країн світу та міжнародних організацій. Ускладнює ситуацію також і той факт, що Україна зазнала агресії від одного з гарантів її безпеки згідно Будапештського Меморандуму – Російської Федерації.

Оголошення Україною про припинення політики позаблоковості відкрило можливість пошуку підтримки з боку НАТО. Тому позиція Альянсу стосовно агресії Росії в Україні та Сирії є особливо важливою. Ця позиція була окреслена, зокрема, на Варшавському Саміті НАТО, де Росію було названо агресором, якого необхідно стримувати.

З огляду на це, Україні можна було б розраховувати на отримання всебічної допомоги у розв'язанні конфлікту із Росією. Однак відносини між Росією і НАТО перебувають у залежності від геополітичних інтересів основних гравців – США, ЄС і Росії. Ці інтереси стрімко змінюються, тому важливо з'ясувати, наскільки послідовною і дієвою може бути політика НАТО після проведення Варшавського Саміту у вирішенні конфлікту на Донбасі та захисту України від агресії з боку Росії.

Основні питання Варшавського саміту

Основною ідеєю Саміту було вироблення спільної політики протидії загрозам гібридної війни. Зокрема, обговорювалась ситуація в Україні, питання адаптації до нових вимог сучасності в рамках статті 5 Вашингтонської угоди та як НАТО досягти успіху в подоланні або зменшенні асиметрії спроможностей, які були визначені на Саміті в Уельсі і

в попередніх зустрічах на вищому рівні; де знайти кошти для подальших військових інвестицій, а також низка інших проблем. В Уельсі члени НАТО зобов'язалися, що вони будуть в подальшому витратити 2 % від їх ВВП на оборону. Сьогодні, тільки 5 держав відповідають цій вимозі, 6 збільшили свої витрати на оборону в 2015 році, і ще 6 продовжують скорочувати свої оборонні бюджети. Останнім часом поширюється думка, що розрахунок на основі частки ВВП не відображає реальних вкладів членів в обороноздатність Альянсу.

Важливим питанням Варшавського Саміту також було обговорення реакції на російську агресію. В НАТО ніколи не буде повного консенсусу щодо адекватної відповіді на загрозу Росії через різні інтереси членів в Альянсі, які склалися в силу історичних та географічних умов. Для держав Східної Європи військова міць НАТО завжди буде недостатньою, в той час як «західні» та «південні» держави-члени вважають поточні дії НАТО достатніми або, навіть, надмірними.

На Саміті обговорювались й низка інших питань щодо протидії російській агресії. Зокрема, це питання розгортання збройних сил у Східній Європі: воно повинно бути на постійній основі чи за принципом ротації. Деякі експерти вважають це «псевдо проблемами», оскільки до тих пір, поки НАТО завжди в змозі підтримувати певну кількість сил в Східній Європі, в тому числі, за рахунок американських військ і техніки, не має значення, чи ці сили перебувають там на ротаційній чи постійній основі¹.

Розгортання збройних сил у Східній Європі сприймається Росією як, свого роду, розширення НАТО, хоча, насправді, йдеться лише про зміцнення східних кордонів Альянсу. Стосовно ж можливостей самого розширення, НАТО сприймає нейтральні країни Північної Європи, яким вдалося всю холодну війну бути без захисту США та НАТО, в якості потенційних членів.

¹ Kamp K. The agenda of the NATO summit in Warsaw [Електронний ресурс] / Karl-Heinz Kamp // Federal Academy for Security Polic. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_security_policy_9_2015.pdf.

Кандидатура Македонії була заблокована лише через диспут з Грецією через історичну назву країни.

Важливим питанням саміту був подальший статус Основоположного акту Росія – НАТО. В ряді країн НАТО існують політичні сили, які виступають за те, щоб відмовитися від цього документа. Враховуючи те, що можливості для політичного діалогу останнім часом значно зменшились, повне скасування Акту могло б призвести до розірвання всіх відносин між НАТО та Росією та стало б прямим запрошенням до нової фази гонки озброєнь.

Такий розвиток подій суттєво дестабілізував би ситуацію в Європі і не відповідає загальноєвропейським інтересам². Не схвалює розірвання цього документу і російська сторона. На думку постійного представника РФ у НАТО, його скасування було б дуже небезпечним рішенням, оскільки це буде означати повну втрату спільних інструментів підтримки безпеки. Отже, ця угода залишається одним з небагатьох ключових факторів стримування ситуації від подальшого погіршення. Тому, було ухвалене рішення продовжити її дію.

Багато зарубіжних експертів переконані, що з метою запобігання загостренню відносин з Росією, Альянс повинен спочатку з'ясувати перспективи свого розширення з нею та виробити конкретні форми співпраці в області безпеки, яка б працювала в усіх країнах Європи. Існує велика ймовірність, що цього досягти ніколи не вдасться, але в такому випадку такий стан справ не буде вигідний ні для кого³.

Роблячи кроки по зміцненню оборони і стримування, лідери НАТО дали зрозуміти, що вони не прагнуть до конфронтації з Росією, а також ще менше прагнуть нової холодної війни. Було заявлено, що НАТО, як і раніше, відкритий для конструктивного діалогу з питань безпеки з Росією,

² Там само

³ Hunter R. NATO Enlargement? The Case of Montenegro [Електронний ресурс] / Robert E. Hunter // The European Institute. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.europeaninstitute.org/index.php/ei-blog/251-european-affairs/ea-april-2015/2023-nato-enlargement-the-case-of-montenegro>

враховуючи нові пріоритети з мінімізації ризиків військових провокацій, які можуть призвести до кризи в Європі, або на Близькому Сході.

На підтвердження цього в НАТО скликали чергове засідання Ради НАТО-Росія одразу після Варшавського Саміту. І хоча, значних успіхів засідання не принесло, сам факт його проведення свідчить про пошук діалогу між сторонами.

Отже, з огляду на викладене вище, є підстави стверджувати, що сьогодні розвиток відносин між НАТО та РФ розвивається згідно сценарію «стриманого» протистояння. Вона також характеризується відсутністю спроб вирішити конфліктне питання щодо того, які інституції та принципи мають бути в основі європейської безпеки. Проте, обидві сторони співпрацюють задля уникнення військової ескалації. Оскільки НАТО та Росія мають багато спільних інтересів, в цих сферах можливе застосування дипломатії та певна співпраця. Особливо, враховуючи, що НАТО і Росія тривалий час працювали разом з цілого ряду проектів, які зробили реальний внесок в безпеку країн-учасниць.

Такий стан речей є певним балансуванням між війною і миром. Однак, політика НАТО щодо Росії виходить за рамки простого стримування (попри офіційні заяви на Варшавському саміті). Останнє засідання Ради Росія-НАТО стало свідченням того, що Захід прагне до діалогу, принаймні, в цілях встановлення транспарентності у військовій сфері і встановленні основних правил, задля уникнення небажаних інцидентів і провокацій.

Наслідки Варшавського саміту для України

Для України Варшавський Саміт став, свого роду, індикатором відношення до неї країн Заходу. Так, під час Саміту Україні було приділено особливу увагу. Це єдина країна-не член Альянсу, з представниками якої було проведено окрему зустріч, а на політичному рівні вона отримала повну підтримку у вигляді визнання Росії агресором та порушником Мінських домовленостей. НАТО також підтримала позицію України по виборах на Донбасі та закликала Росію звільнити окупований Крим.

Однак, питання перспектив членства в НАТО на саміті не розглядалось як таке, що не на часі. Зокрема, це пов'язано з тим, що всередині НАТО залишається гостра проблема визначення політики стосовно партнерів у Східній Європі – Грузії, України і Молдови. Лідери НАТО вкотре заявили, що двері Альянсу залишаються відчиненими, і що Росія ніколи не буде мати права вето на вступ будь-якої країни в Альянс.

З іншого боку, відносини між Росією та НАТО багато в чому залежать від позицій, які вони займають по відношенню до України. Тому українське питання є об'єктом політичних домовленостей та компромісів. Вирішення цього питання, на думку колишнього постійного представника США у НАТО Роберта Хантера, полягає у налагодженні для України особливих відносин з НАТО, що дозволять відкласти будь-які остаточні рішення стосовно її статусу у НАТО, принаймні до тих пір, поки не буде зрозуміло, чи вдасться налагодити з Росією тісні відносини⁴.

На Варшавському Саміті розглядалось рішення стосовно більш тісного залучення до своїх програм Чорногорії, Боснії і Герцеговини, Македонії, а також Грузії. Відсутність у цьому списку України свідчить про те, що в Альянсі не розглядають Україну ані у якості кандидата на членство, ані як претендента на отримання Плану дій щодо членства в НАТО. Зближення Грузії і України з Альянсом спричинить загострення конфлікту з Москвою.

На думку президента Європейської Комісії Жан-Клода Юнкера, Україна не зможе приєднатися ані до Європейського Союзу, ані до НАТО в наступні 20-25 років. Основними причинами він називає небезпеку і потенційну загрозу, що представляє Росія як для Східної Європи, так і для Заходу. Один зі способів протидіяти загрозі – це зведення її до мінімуму шляхом перекладання вирішення проблеми на тих акторів, які безпосередньо зіткнулися з такою загрозою⁵. Як зауважив Уїнстон Черчілль, «миротворець

⁴ Hunter R. NATO Enlargement? The Case of Montenegro [Електронний ресурс] / Robert E. Hunter // The European Institute. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.europeaninstitute.org/index.php/ei-blog/251-european-affairs/ea-april-2015/2023-nato-enlargement-the-case-of-montenegro>

⁵ Украина не сможет стать членом ЕС и НАТО в ближайшие 25 лет – президент Еврокомиссии Подробности читайте на УНИАН: [Електронний ресурс] // УНИАН – Режим доступу до ресурсу:

– це той, хто годує крокодила в надії, що той з’їсть його останнім». Саме таку політику реалізовували багато європейських країн у 1930-х роках по відношенню до нацистської Німеччини.

Представники самого Альянсу також вважають, що членство України в НАТО є віддаленою перспективою. Росія вже продемонструвала, що готова використовувати військову силу і змінювати кордони для перешкодження інтеграції України з Заходом. Відомі вчені, такі як Генрі Кіссінджер⁶, Збігнєв Бжезінський⁷ і Франсуа Ейсбур⁸ зазначали, що Україна повинна стати основним елементом нових відносин з РФ – мостом між Росією і Заходом. Сьогодні ще менш ймовірно, ніж раніше, що НАТО зможе досягти консенсусу у питанні членства України в Альянсі найближчим часом.

Крім того, всередині самої України важко буде досягти згоди щодо членства в НАТО, зокрема, у зв’язку із позицією її східних регіонів. До того ж, станом на червень 2016 року, підтримка населення України щодо членства в НАТО зменшилась у порівнянні з 2015 роком (39 % та 48 % відповідно), а кількість противників такого рішення залишається на високому рівні (32 % у червні 2016 року, без урахування Криму та окупованих територій)⁹, що могло б, за певних умов, стати значним дестабілізуючим фактором.

Збігнєв Бжезінський вважає, що Росію треба запевнити, що Україну не візьмуть в НАТО, хоча вона повинна мати право вільно вибирати свою політичну ідентичність і більше зв’язуватися з Європою¹⁰.

<http://www.unian.net/politics/1282368-ukraina-ne-smojet-stat-chlenom-es-i-nato-v-blijajshie-25-let-prezident-evrokomissii.html>

⁶ Kissinger H. To settle the Ukraine crisis, start at the end [Електронний ресурс] / Henry Kissinger // The Washington Post. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: https://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html

⁷ Бжезинский предлагает для Украины путь Финляндии – успокоить РФ [Електронний ресурс] // Українська правда. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2015/06/30/7072894>

⁸ Heisbourg F. Preserving Post-Cold War Europe / François Heisbourg // Survival: Global Politics and Strategy / François Heisbourg., 2015. – (February–March 2015; вип. 57). – С. 31–48.

⁹ Динаміка суспільно-політичних поглядів в Україні [Електронний ресурс] // Center for Insights in Survey Research. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/2016junesurveyofresidentsofukraine-160708152913.pdf

¹⁰ Бжезинский предлагает для Украины путь Финляндии – успокоить РФ [Електронний ресурс] // Українська правда. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2015/06/30/7072894>

Росія ж, традиційно, гостро ставиться до розширення НАТО, особливо це стосується входження до Альянсу України. А більшість російських політичних діячів вважають, що саме в прагненні НАТО до розширення міститься корінь тих системних проблем, від яких сьогодні страждають відносини Росії із США та Європейським Союзом. Так, міністр закордонних справ РФ Сергій Лавров, цитуючи Джорджа Кеннана, який вважається одним творців американської політики стримування СРСР, назвав рішення про розширення Північноатлантичного альянсу трагічною помилкою¹¹. Проте, у Росії менше шансів бути успішною у тривалому протистоянні із Заходом, аніж було в СРСР. З іншого боку, ні США, ні ЄС не готові до виснажливих перегонів та розгортання другої «холодної війни».

Думки та трактування можливого членства України в НАТО всередині Росії значно різняться. Проте всі вони зводяться до категорично негативної оцінки такого перебігу подій, оскільки це вважається прямою загрозою національній безпеці РФ: «Два братніх народи розводять по різні боки барикади. Це явна експансія Заходу на територію, де його досі не було»¹². За словами постійного представника РФ при НАТО А. Грушка, вступ України та Грузії до НАТО спричинить масштабну кризу в Європі¹³.

Інші російські експерти ж вважають, що Україна не зможе приєднатись до НАТО в коротко- та середньостроковій перспективах через необхідність проведення в ній системних реформ, а це потребує часу та значних витрат¹⁴.

Членство України в НАТО лежить у сфері стратегічних загроз зовнішній політиці Росії. Тому, РФ реалізує в Україні той же сценарій, що свого часу розгортався у Грузії – блокувати інтеграцію країни до Заходу

¹¹ Лавров С. Историческая перспектива внешней политики России [Електронний ресурс] / Сергей Лавров // Россия в глобальной политике. – 2016. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.globalaffairs.ru/number/Istoricheskaya-perspektiva-vneshnei-politiki-Rossii-18019>

¹² Баранов А. Чего нам ждать от вступления Украины в НАТО (02.04.2008) [Електронний ресурс] / Андрей Баранов // Комсомольская правда – Режим доступа до ресурсу: <http://www.kp.ru/daily/24074/310856>

¹³ Постпред России при НАТО: вступление Украины и Грузии в НАТО взорвет Европу (30.03.2016) [Електронний ресурс] // Газета.ру – Режим доступа до ресурсу: <https://www.gazeta.ru/army/news/8439185.shtml>

¹⁴ Если Украина вступит в НАТО, Россия разорвет отношения с альянсом (24.12.2014) [Електронний ресурс] // Блокнот – Режим доступа до ресурсу: <http://bloknot.ru/v-mire/esli-ukraina-vstupit-v-nato-rossiya-razorvet-otnosheniya-s-al-yansom-140425.html>

шляхом анексії частини території або створенням замороженого конфлікту. Дійсно, анексія Криму є одним із стримуючих факторів для надання Україні членства в НАТО, оскільки вже у Вашингтонському договорі закладено обмеження стосовно наявності у потенційного кандидата на членство спірних територій.

Попри заяви про політику «відкритих дверей», за підсумками Варшавського саміту НАТО стало зрозуміло, що Україна не зможе стати її членом у найближчій перспективі. Хоча дипломати США та НАТО часто висловлюються з приводу перспектив України в Альянсі, проте такі заяви не мають під собою практичного підґрунтя, а лише провокують Росію до загострення конфлікту з Україною. Так, на думку експертів, на даний момент НАТО не має практичної можливості захистити Україну від Російської агресії¹⁵. І хоча зараз йде розгортання нових систем ПРО НАТО в Європі та додаткового військового контингенту, всі ці сили будуть спрямовані, в першу чергу, на захист існуючих членів Альянсу.

Тому, перспективу членства України в НАТО використовують, здебільшого, з метою тиску на Росію. Це означає, що для країн Заходу Україна лише інструмент у протистоянні Росії, а не країна-партнер (навіть на нерівних умовах).

Питання підтримки України можна розглядати у двох площинах: надання фінансової, експертної та матеріально-технічної допомоги, або надання Україні членства в НАТО. Очевидно, що лідери НАТО обрали перший варіант вирішення українського питання: вже не раз посадовцями НАТО та США було заявлено, що Україні буде надано військову підтримку.

За результатами Варшавського Саміту ухвалено пакет значної комплексної допомоги Україні, яка також передбачає «поглиблене партнерство». Було також заявлено про те, що пріоритет у відносинах між Києвом і НАТО — реформи, гармонізація зі стандартами Альянсу, а також

¹⁵ Cohen J. Why Ukraine's NATO membership is not in America's interests [Електронний ресурс] / Josh Cohen // EurActiv.com. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/why-ukraines-nato-membership-is-not-in-americas-interests>

підтримка територіальної цілісності, засудження дій Росії. Це передбачає близько 40 нових напрямів співробітництва, зокрема, повну перебудову українського безпекового сектору за стандартами НАТО до 2020 року.

Генеральний секретар НАТО Йєнс Столтенберг заявив, що всеосяжний комплекс заходів НАТО допоможе Україні створити більш ефективні і дієві оборонні та безпекові структури, а також зміцнить громадянський контроль над ними. А нова адміністрація США цілком ймовірно може прийняти рішення про надання Україні летальної зброї, якщо до моменту її призначення не будуть виконані Мінські угоди¹⁶.

Враховуючи викладене вище, слід зазначити, що країни НАТО висловлюють свою підтримку Україні. Однак, у практичній площині Україні не варто розраховувати на істотну допомогу і, тим більше, на членство в Альянсі. Це зумовлене, насамперед, небажанням керівництва Альянсу остаточно псувати відносини з Росією та увійти у фазу відкритої конфронтації.

Висновки

1. Відносини Росія-НАТО сьогодні перебувають на кризовому етапі. Основа цієї кризи лежить у протистоянні стосовно розподілу сфер впливу між Росією та країнами Заходу. Однак, про відкрите збройне протистояння поки мова не йде. Так, розгортання чотирьох батальйонів в Польщі, Латвії, Естонії та Литві разом із заходами, спрямованими на підвищення спроможностей збройних сил, має значний стримуючий ефект і тим самим зменшує ймовірність прямого збройного зіткнення з Росією. Хоча деякі експерти вважають, що такий крок не дає повної гарантії безпеки для цих країн, проте, зменшить ймовірність російської агресії.

2. Україна сьогодні знаходиться в центрі гібридної війни Росії проти Заходу та його союзників. За цих умов Україна, на жаль, виступає скоріше як

¹⁶ Сулов Д. Валдайская записка №49. В разных пространствах: новая повестка для отношений Россия-ЕС [Електронний ресурс] / Дмитрий Сулов // Международный дискуссионный клуб «Валдай». – 2016. – Режим доступа до ресурсу: <http://ru.valdaiclub.com/files/12497>

об'єкт, а не суб'єкт. Тому безпекова ситуація України може стати предметом домовленостей та компромісів між Заходом та РФ.

3. Україна отримала значну політичну підтримку від членів НАТО на Варшавському саміті. Однак, з огляду на позиції НАТО, ЄС та Росії, Україні не варто розраховувати на членство в Альянсі у найближчому майбутньому. Більш того, сьогодні НАТО та країни Заходу не можуть гарантувати безумовний захист цілісності України.

4. Найбільшим здобутком Варшавського саміту для України стало отримання спеціального пакету допомоги, який передбачає проведення широкомасштабних реформ безпекового сектору за всебічної підтримки НАТО.

5. Відбуваються політичні зміни в провідних країнах НАТО – США, Німеччині, Франції, що може суттєво вплинути на безпекову політику цих країн і Європи в цілому.

6. В Україні виникла необхідність у пошуку додаткових засобів гарантування власної безпеки, зокрема, формуванні коаліцій із тими країнами, які також відчувають дефіцит безпеки, а також долучатись до регіональних безпекових ініціатив. Такі інтеграційні об'єднання мають базуватись на спільних інтересах захисту від російської агресії та координувати зусилля у боротьбі із нею. Найбільш перспективними партнерами в цій сфері є Польща, країни Балтії та Причорномор'я.

Рекомендації

Міністерству закордонних справ України:

1. доцільно активізувати співробітництво з країнами-членами НАТО Чорноморського регіону з метою зменшення російського впливу в регіоні;
2. налагодити діалог із новими урядами країн НАТО з метою розповсюдження позитивної інформації про Україну та переконання європейських партнерів про центральне місце України у європейській безпеці, а також про російську загрозу європейській і міжнародній безпеці.

Слід активно залучати до реалізації цього завдання громадянське суспільство (публічна дипломатія);

3. налагодити діалог із урядами країн Східної Європи з метою створення регіонального інтеграційного об'єднання для спільної протидії російській агресії;

4. спільно з Міністерством оборони України провести відповідні переговори з НАТО для створення в Україні постійно діючого майданчика для проведення військових навчань країн-членів НАТО.

Центр досліджень проблем Російської Федерації

(Р.В. Власенко)