

Стратегія розвитку держави

ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: АКТУАЛЬНІ ВИКЛИКИ – АДЕКВАТНІ ВІДПОВІДІ

В. П. Горбулін, О. В. Литвиненко

З усього комплексу безпекових проблем початку XXI ст. сконцентруємо увагу навколо таких питань: які основні характеристики нинішнього безпекового середовища України? як змінюватиметься сучасне середовище навколо України в перспективі до 2020 року? які основні ризики та загрози безпеці України? чи є Україна достатньо підготовленою для реагування на ці виклики?

Світова криза і загострення проблем міжнародної безпеки

Сучасний світ настільки динамічний, і це один із ключових проявів глобалізації, що будь-яка подія через незначний проміжок часу втрачає своє першочергове значення та поступається іншій. Так, ще в середині 2008 р. можна було віднести до визначальних для долі Європейського континенту загалом та України зокрема такі події:

- визнання незалежності краю Косово;
- саміт НАТО в Бухаресті;
- російсько-грузинський збройний конфлікт;
- прийняття нової «Білої книги» оборонної політики Франції;

- проголошення нової «Концепції зовнішньої політики РФ».

Тільки реакція на ці різнопланові події та їхні наслідки створювала для України велике напруження і в зовнішньополітичному контексті, і у внутрішньополітичному вимірі.

Але протягом останніх місяців глобальна фінансово-економічна криза перетворилася на найістотніший (якщо не основний) чинник змін стратегічної ситуації у світі. Понад те, за оцінками багатьох провідних експертів, нинішня криза триватиме не один рік. Показовим у цьому контексті є виступ Дж. Сороса 22 лютого 2009 р. у Колумбійському університеті. За прогнозами, наслідком кризи стане суттєва перебудова світової фінансової системи й економіки взагалі, що, у свою чергу, визначить істотні зміни політичної системи.

Горбулін Володимир Павлович – доктор технічних наук, професор, академік НАН України, директор Інституту проблем національної безпеки

Литвиненко Олександр Валерійович – доктор політичних наук, заступник начальника департаменту СБУ

І хоча це справа майбутнього, починається воно вже сьогодні.

Фінансово-економічна криза поступово стає своєрідним силовим полем, що трансформує як чинні позиції провідних міжнародних гравців, так і їхній потенціал. Причому оцінити такий вплив як однозначно негативний чи позитивний неможливо. Згортання фінансових можливостей стримує політ фантазії політиків, а отже, зробить реальнішими і більш обмеженими цілі й завдання політики окремих держав, хоча не виключено, що подальше падіння призводитиме до агресивності та відчаю.

Першим наслідком економічних проблем стало зростання національного егоїзму. На всіх світових перехрестях провідні світові лідери, включно із надто далекими від лібералізму, клянуться у вірності й відданості високим ідеалам свободи та вільної міжнародної економічної конкуренції. Натомість, повертаючись у свої столиці, багато хто вживає протекціоністських заходів.

Отже, чи не першим результатом кризи стає відносно послаблення міжнародних структур на користь національних. Після багаторічного розмивання суверенітету тенденцією часу стає певне зміцнення національної держави. Зазначене насамперед відбувається у сфері безпеки. У міжнародному сенсі слід очікувати на збільшення важливості двосторонніх відносин, безпекових гарантій тощо.

Водночас окреслені вище тенденції не нейтралізують дію вже, на жаль, традиційних безпекових проблем. Віце-президент США Джо Байден на Мюнхенській конференції з питань безпеки визначив такі основні загрози міжнародній безпеці: розповсюдження зброї масового ураження, небезпечних хвороб, зростаючий розрив між багатими і бідними, міжетнічна ворожнеча, швидке глобальне потепління і невизначеність із постачанням енергії, їжі та води, радикальний фундаменталізм.

За кризових часів бідні біднішають швидше, а багаті багатіють стрімкіше – соціальний розрив зростає, а отже, відбувається суспільна та політична радикалізація, постають нові і зміцнюються старі екстремістські рухи. Загалом аналіз проблем засвідчує, що під впливом світової кризи небезпечність зазначених вище загроз лише зростає.

Виклики для України: поява нових і загострення існуючих

Все це стосується різною мірою й України. Понад те, можна стверджувати, що 2009 та 2010 роки будуть для України вирішальними. За нових геополітичних і гео економічних умов зовнішні та внутрішні загрози національній безпеці України щільно пов'язані між собою і можуть значно послабити українську державність.

Наближення терміну президентських виборів у 2010 р. (за умови, що не буде дострокових президентських та парламентських виборів) відбувається на тлі економічного спаду й фінансової кризи. Ці чинники як самі собою, так і в поєднанні з політикою РФ з дестабілізації ситуації в Україні можуть загострити розбіжності всередині українського суспільства з таких питань, як статус російської мови, зовнішньополітичний курс країни, а також статус Криму, Севастополя і Чорноморського флоту РФ, які ще посилять розділення України за лінією Схід – Захід. І хоча це розділення то посилювалося, то слабшало протягом останніх років, воно нікуди не зникло.

Якщо характеризувати безпекове середовище навколо України, то його трансформація упродовж останнього часу визначається підвищенням конфліктності та появою нових або загостренням існуючих викликів, сформованих такими тенденціями.

1. Міжнародна правова система підтримки загальноєвропейської та світової безпеки перебуває у стадії руйнування. Тоді, як засади нової системи ще не визначено, спостерігаються спроби демонтувати основи існуючої. Зокрема, РФ ініціює питання про створення нової системи загальноєвропейської безпеки як шляхом перегляду основоположних рішень ОБСЄ, так і ревізії чинних договорів у сфері контролю над озброєнням, повноправною учасницею яких до останнього часу була Україна.

Членство України в ООН, ОБСЄ, Раді Європи, партнерські відносини з НАТО і ЄС не створюють надійних механізмів усунення загроз національній безпеці. Гарантії безпеки, отримані Україною у зв'язку з відмовою від ядерної зброї у 1994 році, не мають інституційного оформлення і не виконуються.

Ядерні держави, що є постійними членами Ради Безпеки ООН, або ігнорують свої гарантії, надані Україні, або трактують їх як суто політичні заяви, що не передбачає їхнього обов'язкового виконання. Консультації із зазначених питань, що ініціювалися Україною на міжнародних форумах і на двосторонньому рівні протягом 2008 року, дали обмежені результати.

Гарантії безпеки Україні були підтверджені тільки з боку США підписанням 19 грудня 2008 р. у Вашингтоні українсько-американської Хартії про стратегічне партнерство. Діалог з іншими країнами триває.

2. Загальмувався процес приєднання України до Євроатлантичної системи колективної безпеки, хоча це завдання протягом останніх років є головним зовнішньополітичним пріоритетом. Провідні країни Європи та США на самітах країн НАТО під час газового конфлікту продемонстрували неготовність до ускладнень у стосунках з РФ заради підтримки інтересів України. Для України це, попри всі запевнення, обумовлює в контексті перспектив приєднання до НАТО стан невизначеності й пошуку дій, адекватних ситуації.

На наш погляд, останні заяви Генерального секретаря Яапа де Хооп Схеффера у Кракові щодо продовження розширення Альянсу з урахуванням інтересів РФ свідчать про відсутність нових підходів і певний інтелектуально-вольовий вакуум у Брюсселі. Тим паче, що, попри наявні проблеми, посилюється трансатлантична солідарність.

Про це свідчать і дані соціологічних опитувань у країнах Європи, і заяви та дії провідних європейських політиків. Йдеться, зокрема, про відоме рішення Н. Саркозі повернути Францію в НАТО та його заяву про НАТО і ЄС як про два стовпи Європи (Мюнхенська конференція 2009 року).

Щодо Євросоюзу. Основною проблемою східної політики Європи є неспроможність ефективно узгоджувати в режимі реального часу безпекові вимоги і проблеми, пов'язані з розвитком процесів демократизації у країнах-сусідах. У середньостроковому вимірі ЄС потребує від східних держав насамперед безпеки, а отже, передбачуваності. Водночас фундаментальні інтереси Європи вимагають демократизації, яка

у тактичній перспективі призводить до стрімкого зростання викликів. Поки примирити й збалансувати ці дві складові не вдається, проте від них суттєво залежатиме ефективність подальших дій ЄС на своїх східних теренах.

3. Достатньо реальною стала загроза ескалації військових конфліктів поблизу кордонів України через наявність так званих заморожених конфліктів у регіоні. Підтвердженням таких реалій стало російсько-грузинське збройне зіткнення. Не тотожною за формою, але близькою за змістом стала й друга російсько-українська газова війна 2009 року. Показово, що у цих випадках Кремль грав за своїми правилами, визначав час, напрям і місце удару, володів стратегічною і тактичною ініціативою.

Особливо наголосимо на масштабності цілей РФ: контроль над Кавказом, українською газотранспортною системою, просування проєктів Північного й Південного газових потоків – достойні завдання.

Аналіз цих конфліктів доводить, що чинне керівництво РФ готує боротися за відродження свого домінування на території колишнього Радянського Союзу всіма доступними засобами, включно із застосуванням воєнної сили. По-друге, на жаль, мусимо дійти і такого висновку: США та ЄС наразі не мають бажання і не володіють необхідними компонентами, застосування яких унеможливило б реалізацію Кремлем своєї стратегії щодо приборкання непокірних країн на теренах колишнього СРСР. Після практично цілковитого відновлення відносин між РФ і НАТО можна констатувати: Кремль свої завдання блискуче вирішив.

Відповідно, російські апетити збільшуватимуться, адже Росія завжди робила лише те, що їй дозволяли, а межі дозволеного визначалися дослідним шляхом.

4. Поширення традиційних і формування нових глобальних ризиків та загроз (тероризм, наркотрафік, розповсюдження ЗМУ, піратство, торгівля людьми тощо).

Україна залишається однією з найактивніших транзитних країн, що поєднує країни Сходу та Заходу. Це створює серйозні загрози щодо використання її транзитного потенціалу для нелегальної міграції, постачання наркотиків,

діяльності міжнародних злочинних угруповань з торгівлі людьми, розповсюдження ЗМУ. Появі та існуванню цих проблем сприяє невирішеність питань прикордонного режиму, демаркації та делімітації кордону з Молдовою, РФ і Білоруссю. Звідси – потреба розвитку співпраці у цій сфері з країнами-партнерами, вдосконалення міграційного законодавства відповідно до міжнародних норм, зміцнення режиму функціонування кордонів, особливо на північно-східній ділянці, створення баз даних щодо перебування на території України мігрантів і членів міжнародних кримінальних угруповань.

Необхідно використати досвід, отриманий при виконанні Меморандуму про взаєморозуміння між урядами України і Молдови та Європейською Комісією щодо надання нею допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова.

5. Найзначнішими залишаються проблеми пов'язані з РФ. Нинішня ситуація дає Москві останній шанс проводити імперську силову політику. За оцінками американського розвідувального товариства для комітету з питань розвідки Сенату США від 12 лютого 2009 р., призовні ресурси російської армії скоротяться вдвічі вже до 2018 року.

Про загальні демографічні проблеми, Сибір, Далекий Схід і Китай, що ймовірно протягом найближчих десятиліть буде змушений через внутрішні проблеми перейти до територіальної експансії, годі й говорити.

Таким чином, те, чого РФ досягне найближчими роками, стане її ресурсом на тривалу перспективу. Отже, слід очікувати в найближчому майбутньому рішучий російський наступ по всіх лініях. І ніяка фінансова чи економічна криза не спинить цей марш. Можуть бути тільки тактичні зміни.

Сприятливим для Росії чинником є й нестабільність в Україні, оскільки така нестабільність, по-перше, виставляє нашу країну в політично не вигідному світлі перед російським народом, а по-друге, робить Україну непривабливим кандидатом на вступ до НАТО і Євросоюзу.

Між РФ та Україною триває «війна заяв». І хоча для цього використовуються різні приводи,

деякі з них можуть призвести до серйозної кризи у відносинах двох країн. За прикладом не треба далеко ходити. Газові протистояння 2006 р. і 2009 р. супроводжувалися такими інформаційними кампаніями, які без перебільшення можна віднести до інформаційних війн.

Аналізуючи поведінку Росії, слід звернути особливу увагу на 25 грудня 2008 р., коли відбулося закрите засідання Державної ради та Ради безпеки РФ, де обговорювалися питання стратегії РФ щодо країн СНД. Нам не відомо про схвалені там рішення, проте показово, що не було жодного витікання інформації із засідання. Понад те, російська офіційна преса, що зазвичай дуже розлого коментує дії Кремля, обмежилася цього разу передруком вступного слова Д. Медведєва. Ймовірно, що 25 грудня 2008 р. у Кремлі прийнято рішення, масштаб яких стане зрозумілим лише згодом.

І ще один дуже важливий психологічний момент: останнім часом суттєво змінився тон і теми російської пропаганди. Знову активно тиражуються міфи про підступну католицьку Галичину, що вводить добрих малоросів у «шаткось», підбиває їх на «злочознені» дії проти Москви. Постає запитання – з якою метою роздмухуються подібні речі?

6. Однак необ'єктивно у відносинах між РФ і Україною бачити лише «руку Москви». Внутрішня нестабільність робить Україну вразливою на міжнародній арені, шкодить її національній безпеці. Деякі політичні сили у пошуках зовнішньої підтримки та на угоду кон'юнктурним електоральним настроям схильні ігнорувати законодавчо визначені національні інтереси.

Для прикладу можна згадати як відверто віктимну поведінку частини українських еліт під час газового конфлікту на користь російських інтересів, так і показову реакцію так званої опозиції на в цілому позитивне для Києва рішення Гаазького міжнародного суду у справі про розподіл морського шельфу в районі острова Зміїний між Україною і Румунією. Окремі критики договорилися до того, що йдеться начебто про переділ кордонів у Європі.

Все це накладається на недостатню спроможність демократичних інститутів, їхню значну корумпованість. На засіданні ради з прав людини ООН 9 березня 2009 р. було висловлено

занепокоєння з приводу «нестримної корупції в Україні, що просякла всю правоохоронну систему». А слабкість, як відомо, провокує.

Наголосимо лише, що величезною вадою є неспроможність багатьох представників українських правлячих сил сприйняти національні інтереси й поставити їх вище від особистих, нездатність думати далі, ніж на два кроки вперед. Зазначене практично унеможлиблює стратегічне планування у державних інституціях, а отже, докорінно ускладнює діяльність із забезпечення національної безпеки Української держави в нинішніх надскладних умовах.

Таким чином, увесь спектр викликів і загроз у контексті безпекового середовища України можна умовно диференціювати на три основні типи:

загрози, що постають перед демократичною світовою спільнотою загалом і позначаються на Україні як її інтегральній складовій;

виклики та загрози, які постають із бажання України долучитися до демократичних структур не тільки цивілізаційно, а й інституційно;

виклики та загрози, які генеруються під час взаємодії України з іншими державами, що має в окремих випадках для неї виключний статус і значення, оскільки безпосередньо стосується суверенітету країни.

Тенденції розвитку міжнародних відносин і забезпечення національної безпеки України

Стосовно основних тенденцій розвитку обстановки у світі та викликів і загроз на період до 2020 р. нині не бракує прогнозів як у середовищі політологів і футурологів, так і на рівні найавторитетніших світових науково-дослідних організацій. Для прикладу згадаємо окремі з них, що були оприлюднені на п'ятому симпозіумі «GEOINT-2008», організованому Фондацією геопросторової розвідки США, зокрема в доповіді директора Національної розвідки М. Мак-Конелла та в спеціальному звіті щодо імплементації Європейської стратегії безпеки під назвою «Забезпечення безпеки у світі, що змінюється» (грудень 2008 р.).

За зазначеними оцінками, система міжнародних відносин, яка перебуває в стадії кардинальної трансформації, завершиться формуванням багатопольярного світу. Такий розвиток обставинки зумовлюється наступними чинниками:

зростанням потужності нових центрів сили та поглибленням глобалізаційних процесів;

переміщенням центру економічного впливу із Заходу на Схід, що не виключає перенесення промислових потужностей та цілих економічних галузей до країн Азійського регіону;

значним загостренням глобальних проблем людства, що зумовлюється зростанням конкурентної боротьби за енергоносії, продукти харчування та питну воду, а також загостренням демографічної ситуації (людство зростає на 1,2 млрд. упродовж прогнозованого періоду) та глобальними кліматичними змінами;

зростанням потенціалу конфліктності у світі, що насамперед пов'язано зі збереженням високої терористичної активності й неконтрольованого розповсюдження зброї масового ураження та технологій подвійного призначення.

Отже, проектуючи всі ці чинники на проблеми Центрально-Східної Європи, а точніше на Балто-Чорноморсько-Каспійський регіон, провідне місце в якому посідає Україна, слід насамперед зрозуміти, що в найближчій перспективі – це вже далеко не центр світу, а, швидше, його певна геополітична провінція. На щастя, і велика дуга нестабільності – від Балкан через Близький Схід, Ірак та Іран до Афганістану і Пакистану – оминає цей регіон.

Таким чином, нинішнє безпекове середовище навколо України у своєму розвитку, зберігаючи гостроту і конфліктність, може втратити пріоритетність серед країн Заходу в контексті першочерговості вирішення своїх проблем.

Загалом прогноз можливих змін безпекового середовища навколо України пов'язаний з низкою чинників, що ускладнюють це завдання. До них належать:

а) динамічність змін у глобальному світі;

б) зміни політичного керівництва у найвпливовіших акторів – США, РФ та країнах ЄС;

в) трансформування й формування нової стратегії НАТО та ЄС.

Попри зазначене, достатньо вірогідним є прогноз щодо незмінності політики у найбільш активних країнах – США та РФ на найближчі 8–10 років. Саме це дає змогу вибудувати для України певну систему координат. 2009 рік буде для НАТО роком розв'язання проблем внутрішнього та стратегічного значення. Головне – ухвалення нової Стратегії безпеки, яка мала б відобразити погляд на роль Альянсу у світі, характер його завдань, відносин з ЄС, ООН, «глобальними партнерами», переорієнтацію розвитку НАТО з «політики розширення» на «політику розширення сфер впливу» та внутрішню реорганізацію.

Досягнення цілей політики інтеграції до НАТО потребує від України політичної стриманості, послідовного розвитку політики партнерства та усвідомлення того, що перспектива вступу до НАТО припадає на період його політичної та структурної трансформації.

Важко сподіватися на принципову зміну ситуації в Україні найближчими роками. Вибори 2010 р. не змінять українську еліту, а отже, інститути влади не стануть набагато ефективнішими. Найкраще, що можна зробити, – змінити виборче законодавство. Певний консенсус щодо цієї проблеми починає складатися.

Для наближення вступу до НАТО втрачено час. Як зазначав Брюс Джексон, Україна може вступити до Альянсу між 2004 і 2008 роками. Нині практичні можливості для ефективного просування в цьому напрямі відсутні як через внутрішні проблеми України, так і через проблеми самого НАТО.

До перших слід віднести:

а) політичне протистояння у владних структурах;

б) відсутність єдності в суспільстві щодо шляхів забезпечення національної безпеки;

в) катастрофічне скорочення бюджетного фінансування обороноздатності, зумовлене гострою економічною кризою;

г) критичний стан озброєння та військової техніки в ЗСУ;

д) неефективність державного апарату в питаннях управління національною безпекою.

Різні підходи до перспектив України в євроатлантичній інтеграції чітко визначилися під час 45-тої Мюнхенської конференції з питань політики безпеки у виступах віце-президента США Д. Байдена, федерального канцлера А. Меркель, президента Франції Н. Саркозі, генсека НАТО Я. Схеффера.

Отже, слід сказати чітко «ні» деклараціям, передусім у власному домі, а натомість вести активний пошук децю інших шляхів до Альянсу, не відмовляючись від визначених на законодавчому рівні.

По-перше, це ширша участь України у виробленні стратегічних концепцій Альянсу й водночас повніше врахування цих концепцій у безпечовому плануванні України.

По-друге, розвиток практичних можливостей для України співпрацювати з НАТО, насамперед із США, а також країнами ЄС в оборонній і безпековій сферах. Україна має отримати реальні результати для своєї безпеки і бути реальним контриб'ютором євроатлантичної безпеки. Йдеться і про логістику, і про планування, і про безпосередню взаємодію не лише військ, а й спецслужб.

По-третє, необхідно продовжувати інформаційну кампанію щодо НАТО, змінивши акценти від недолугої пропаганди відверто радянського стилю до реального інформування населення про Альянс. Використати для цього можливості Національної щорічної програми.

Водночас треба відмовитися від поширеного в Україні підходу, який базується на безальтернативності можливих напрямів національної безпеки (або позаблоковість, або нейтральність, або система колективної безпеки).

В умовах невизначеності перспектив приєднання до Альянсу раціонально, щонайменше протягом 2009–2012 рр., орієнтуватися на підхід, який передбачає паралельне впровадження заходів за кількома напрямками:

1. Зміцнення власних оборонних можливостей шляхом створення неядерних стратегічних сил стримування.

2. Підвищення статусу зовнішніх гарантій України, які надано їй де-юре ядерними країнами у зв'язку з приєднанням до ДНЯЗ і зафіксовано у Будапештському меморандумі 1994 року.

3. Підтримання ініціативи Східного партнерства, яке можна розглядати як певний паліатив, запропонований ЄС для розвитку України та інших країн Східної Європи. Наповнення цієї рамкової пропозиції конкретним змістом, зокрема у безпековому вимірі, має стати пріоритетним завданням політики нашої держави на найближчі роки.

4. Посилення рівня співробітництва з ЄС у рамках Європейської політики безпеки і оборони. Додаткові можливості залучення України до безпекової праці передбачено у політиці «Східне партнерство». Ця робота може бути розширена за рахунок участі України в миротворчих місіях, зокрема на Балканах, у Європейській політиці з протидії актуальним загрозам (тероризм, бізнес-злочинність, енергетика, кібер-загрози тощо).

5. Поглиблення співпраці з Радою Європи у рамках роботи Групи Помпідю (група співробіт-

ництва у боротьбі проти зловживання і незаконного транспортування наркотиків) і GRECO (група держав з протидії корупції РЄ).

6. Відновлення і розвиток діалогу з Російською Федерацією з усіх актуальних проблем двосторонніх відносин, одним із механізмів якого може стати використання відповідних положень договору 1997 р.

Неефективність (а подекуди – відверта неспроможність) державних інституцій вимагають від громадянського суспільства посилити свій вплив. Саме неурядові інституції мають зробити вирішальний внесок в українську безпекову дискусію. Те, що це можливо, переконує і Талліннський документ, і останні конференції, найактивнішу участь у яких беруть представники неурядових організацій.

Українська безпека неможлива за участі тільки однієї гілки влади чи однієї політичної сили. Вона неможлива без серйозної ролі неурядового сектору. Перед нами тривала дорога до безпечної європейської, демократичної України. Пройти її необхідно всьому суспільству разом.