

К. П. МОРОЗОВ, генерал-полковник (зап.)
(Військовий інститут МАУП, м. Київ)

ТЕНДЕНЦІЇ ОБОРОННОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ І ШЛЯХИ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2003, вип. 10, с. 29–33

Розглядаються проблеми безпеки України. Автор на основі особистого досвіду роботи на посаді міністра оборони України (1991–1993 рр.) і заступника Глави Місії України при НАТО (1997–2000 рр.) подає короткий критичний аналіз окремим тенденціям оборонної політики України; зосереджує увагу на тенденції її інтеграції в Євроатлантичну систему безпеки; узагальнено наводить основні засади, організаційні принципи і порядок функціонування Альянсу; робить висновок про безальтернативність прийняття Україною нової стратегії щодо НАТО; оцінює інтеграційну тенденцію як інновацію в оборонній політиці держави.

У сучасному світі міжнародні відносини є релятивними, що утворюють “навколишнє середовище” для кожної країни. Міждержавні взаємозв’язки у сфері безпеки формуються під впливом геополітичних національних інтересів країн. Формуючи або змінюючи власні концепції і доктрини, країни враховують інтереси й інших держав, і такі відносини становлять систему. Оборонна політика України виходячи з національних інтересів також формується в середовищі європейської системи безпеки, відносин з Росією з урахуванням її ставлення до системи. Проблема України полягає у визначенні пріоритетів своєї політики в цьому середовищі: позаблоковість, оборонний союз з Росією чи інтеграція в НАТО.

Політично питання європейського вибору України постало одночасно з відновленням її незалежності. Маючи політичну мету, наша держава пройшла складний період пошуку шляхів її реалізації. Основні напрями зовнішньої політики України, її завдання і механізми здійснення, хоча й були визначені національним законодавством ще 1993 року [4], увесь цей час не були конкретними і характеризувались багатовекторністю. Відповідно до цього й оборонна політика не була орієнтована на конкретні виклики національній безпеці держави. Виходячи з позаблокового статусу і коливаючись між Європейським і Євроазійським шляхами інтеграції, Україна втратила десятиліття на визначення власних пріоритетів.

Водночас більшість європейських країн спільно формують найефективнішу в сучасних умовах модель колективної безпеки на основі альянсу компактних військових сил її учасників. Переживаючи наслідки тенденцій розвитку її оборонної політики, Україна зрештою також починає схилитися до такої моделі. Нині, майже через десять років тупцювання на місці, цей вибір проголошено офіційним курсом оборонної політики нашої держави.

Серед згаданих тенденцій в узагальненому плані принаймні три — створення системи оборони разом з Росією, позаблокова оборона, що базується на власному оборонно-промисловому комплексі, і самостійна інтеграція в європейську систему безпеки — надали визначальних рис оборонній політиці України на різних етапах її формування. Проаналізуємо умови виникнення зазначених тенденцій і можливі наслідки їх розвитку для оборонної політики держави.

Перша — створення системи оборони разом з Росією — як ідея оборонного союзу почала розроблятися в Україні одразу після проголошення її незалежності. Її виникнення спричинювалося обставинами того часу. Існування на території держави великого угруповання стратегічних військових сил колишнього СРСР, які не планувалися до складу Збройних Сил України, розглядалося Росією як складова об’єднаних військових сил СНД. Цей факт використовувався і в

Україні, зокрема, тими політичними колами, що обстоювали збереження на пострадянському просторі зв'язків, які б могли забезпечити відновлення Союзу. Під впливом таких обставин оборонна політика України, що почала формуватися в 1991–1992 рр., набрала тенденції побудови оборони держави спільно з Росією. Така тенденція не могла перетворитися на оборонну політику через невідповідність національному законодавству України. Її розвиток не забезпечив би набуття гарантій безпеки України, виключав би реалізацію на практиці проголошеного Україною без'ядерного і позаблокового статусу, виведення з її території іноземних військ, а також унеможливив би розвиток власного оборонно-промислового комплексу. Власне Росія не сприймала Україну як державу, тому тенденція фактично реінтеграції в галузі оборони відпала як така, що була загрозовою для незалежності країни.

Друга — тенденція оборонної політики “за всіма азимутами”, спираючись на власний оборонно-промисловий комплекс з'явилась у 1992 р., коли процес виведення стратегічних сил з території України дістав незворотного характеру. Базуючись на позаблоковості, тенденція (з різними її трактуваннями) зберігалася майже десять років, хоча весь цей час її нереальність для України була очевидною. Передусім через відсутність власного оборонно-промислового комплексу як складової власної економіки, якої Україна так само не мала. Інфраструктура на території України була частиною воєнно-промислового комплексу і цілком успадкованої Росією економіки колишнього СРСР. Збереження її в такому стані унеможливило б для держави формування власної політики, і не лише оборонної, а стан власної економіки до цього часу ще не відповідає вимогам оборони.

За період існування попередньо зазначеної тенденції час від часу як пошук виходу із стагнації оборонної політики і як протидія виникненню тенденції інтеграції України в Євроатлантичну систему безпеки виникала ідея “в Європу разом з Росією”¹, яка, зокрема, за оцінкою західних політологів, набирала в Україні рис нової тенденції її оборонної політики. Ідея інтеграції разом з Росією виникла в Україні після підписання в 1997 р. Хартії про особливе партнерство України з НАТО. Під її впливом рівень співробітництва з Альянсом не відповідав можливостям для формування на його основі тенденції

інтеграції, що надавалися Хартією. Зрештою, у 2000 р. такий вплив спричинив суттєві зміни щодо орієнтирів України в цьому напрямі. Зокрема, у листопаді 2001 р. урядом було схвалено текст підписаної ще 1995 року Угоди між урядами України і Росії “Про співробітництво у військовій сфері”², яку в січні 2002 р. ратифікувала Верховна Рада України. Тенденція проіснувала до травня 2002 р., коли стало очевидним, що Росія не враховує інтереси України, реалізуючи власні у відносинах з Європою. У 2002 р. схвалено документ НАТО³ про надання Росії повноважень участі у прийнятті рішень з питань, що стосуються її інтересів. Це фактично змінило формат їх обговорення в Альянсі з „19+1” на формат “20”. Тенденція не мала права на розвиток хоча б тому, що на відміну від України з її ідеєю Росія не бачить нашу державу поруч із собою як необхідну умову розвитку своїх відносин з Європою і Заходом загалом. Російська стратегія передбачає її особисте лідерство в цьому процесі, лише її право репрезентувати перед Заходом інтереси “країн колишнього Союзу”, виходячи з того, що все, що є вигідним для цих країн, вони мають досягати через відносини з Росією.

За таких умов у травні 2002 р. Україна обрала нову стратегію щодо НАТО⁴, яка полягає в переході від позаблоковості держави до її членства в Євроатлантичній системі безпеки, що дало новий імпульс розвитку інтеграційної тенденції оборонної політики держави. Рішення РНБО було необхідним, але його недостатньо. Визнавши неприйнятність розвитку перших двох з наведених тенденцій через їх невідповідність національним інтересам безпеки і загрозу державній незалежності, Україна не визначилась щодо їх негативних наслідків, яких не позбулася й донині. На території України продовжує базуватися Чорноморський флот Росії, щодо якого уряд України не має механізмів контролю, зокрема щодо повного зняття з кораблів ядерних засобів ураження. Становлення національного оборонно-промислового комплексу гальмується через збереження залежності підприємств з виробництва озброєнь і військової техніки та їх експлуатації в українській армії від воєнно-промислового комплексу Росії. Натомість спостерігається навіть

² Угоду було ратифіковано Законом України від 10.01.02 № 2936-III (ВВР України. — 2002. — № 23. — Ст. 156).

³ Римська декларація НАТО, 2002 р.

⁴ Рішення РНБО України від 23 травня 2002 р. щодо намірів України набути в майбутньому членства в НАТО.

¹ Політичне гасло деяких партій, що обстоюють інтеграційну ідею в межах СНД, ідею тристороннього союзу тощо.

збільшення цієї залежності (див. Угоду “Про співробітництво у військовій сфері”).

Зазначені тенденції не дістали розвитку, але ситуація з їх змінами тривалий час не сприяла визначеності України щодо пріоритетів її оборонної політики і призвела до втрати часу в її формуванні, а також здійсненні оборонної реформи в державі загалом і реформи її Збройних Сил зокрема. Нині беззаперечним є факт щодо неспроможності будь-якої держави без особливих природних умов або наявності світових гарантій самотужки забезпечити власну безпеку. Виглядає так, що й Україна, переглядаючи свій позаблоковий статус, починає схилитися до третьої тенденції у формуванні власної оборонної політики в інтересах національної безпеки. Українськими політологами цей період визначається як проміжний і перехідний до стабільнішої форми безпеки, що включає членство в багатосторонньому оборонному союзі. Попередня однозначність змісту позаблоковості як гаранта безпеки відіграла особливу роль у перші роки формування оборонної політики України. Вона, протидіючи створенню Росією в Східній Європі альтернативного НАТО військово-політичного союзу, забезпечила участь України у структурах євроатлантичного союзу, запобігаючи її ізоляції [1, 89]. З огляду на те що тенденція інтеграції в систему безпеки для України є процесом її зближення з Організацією Північноатлантичного Договору⁵ і враховуючи неоднозначність суспільної думки щодо демократичності цієї організації, коротко зупинимось на окремих її політичних і військових принципах.

Згідно з організаційними засадами і порядком функціонування НАТО є міжнародною організацією, якою управляє цивільний політичний орган — Північноатлантична Рада (ПАР)⁶. Інтегровані військові сили Альянсу, до яких входять угруповання від країн-членів, перебувають під цивільним контролем з боку національних політичних органів. НАТО має оборонну спрямованість. Єдиним призначенням організації була

і є колективна оборона. Усі країни — члени організації (як потужні, так і малі країни, як Люксембург, і такі, що не мають власної армії, як Ісландія) однаковою мірою почуваються захищеними в системі, оскільки “НАТО розглядає агресію проти будь-якої держави її члена як агресію проти всього союзу” [3, 693]. НАТО засвідчило свою здатність реформуватися в нових умовах і є ініціатором створення на євроатлантичному просторі умов для переходу від протистояння до співробітництва⁷. Більшість країн Європи, включно з пострадянськими, і Україна в тому числі, вже в 1992 р. приєдналися до співробітництва в межах Програми “Партнерство заради миру”⁸. Визнаючи вигоду від співробітництва з НАТО, вже в 1994 р. країни-партнери почали заявляти про прагнення набутти в майбутньому повноправного членства.

Інтеграційна тенденція оборонної політики України, що базується на Основних напрямках зовнішньої політики держави, виникла саме в цей період, але мала різні періоди інтенсивності розвитку: піднесення (1997, 2002 р.), стагнації (до 1997 р. і після цього) і спаду (2000 р.). Інтенсивність спадала під впливом ставлення Росії до НАТО і через виникнення в цьому зв'язку інших тенденцій оборонної політики України. Її зростання завжди було наслідком самостійної оцінки геополітичної ситуації Україною. Зокрема, перспектива набуття членства в НАТО трьома-чотирма країнами-сусідами (Польща, Чеська Республіка, Словаччина, Угорщина), а то й більше (Болгарія, Румунія) потребувала визначення позиції України з вироблення конкретних механізмів гарантування національної безпеки. Оцінюючи обстановку, що у своєму розвитку вела до принципово нової ситуації для України з огляду на її геостратегічне положення в центрі Європи, і з урахуванням реальної політики Росії щодо зближення з НАТО⁹, всередині 1995 р. наша держава заявила про наміри інституціоналізувати свої відносини з НАТО. Після тривалої перерви в переговорах у липні 1997 р. було

⁵ Військово-політичний Союз (Альянс) дев'ятнадцяти країн — Бельгії, Великобританії, Греції (приєдналась у 1952 р.), Данії, Іспанії (приєдналась у 1982 р.), Ісландії, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Німеччини (приєдналась у 1955 р.), Норвегії, Португалії, Туреччини (приєдналась у 1952 р.), Франції (член політичної організації), США і Канади, Польщі, Угорщини і Чеської Республіки (три останні приєднались у 1999 р.).

⁶ ПАР — вищий політичний орган НАТО. Сесії ПАР регулярно відбуваються на рівні послів країн-членів, на міністерському (міністри закордонних справ, оборони) і вищому (глави держав і урядів) рівнях.

⁷ У грудні 1991 р. створено Раду Північноатлантичної співпраці (РПАС), яка звела країни — члени НАТО і спочатку дев'ять країн Центральної та Східної Європи на новому консультативному форумі. У березні 1992 р. до РПАС приєдналися усі країни СНД, а в червні — Грузія та Албанія.

⁸ Прийнято НАТО на саміті у Брюсселі в січні 1994 р. Рамковий документ “Партнерство заради миру” Україна підписала в лютому 1994 р.

⁹ У травні 1997 р. у Парижі Росія уклала з НАТО Основний акт про взаємні відносини, співпрацю і безпеку, надавши, таким чином, особливості своїм відносинам з Альянсом серед інших партнерів.

укладено Хартію про особливе партнерство з НАТО¹⁰. Тим самим Україна, адекватно до зміни ситуації у зв'язку з розширенням НАТО, піднесла свій статус партнера і отримала додаткові гарантії щодо власної безпеки¹¹. Починаючи з 1997 р. сорок шість країн Європи співпрацюють з НАТО в Раді Євроатлантичного партнерства¹², триває діалог Альянсу з країнами Середземномор'я¹³, інших регіонів. Вже тоді можна було констатувати, що НАТО як військово-політичний союз країн Західної Європи і Північної Америки, що мав завдання колективної оборони цих країн, трансформувалось у систему безпеки на широкому євроатлантичному просторі. Україна, адекватно реагуючи на розвиток процесу і реформуєчи формат своїх відносин, посіла гідне місце в системі, набувши статусу особливого партнера, заснувавши власну дипломатичну Місію при НАТО¹⁴ і утворивши спільний з Альянсом робочий орган — Комісію Україна–НАТО¹⁵.

Але система безпеки продовжувала розвиватися, зокрема, для країн, що готувалися до вступу¹⁶. Співробітництво набуло нової якості з прийняттям ПАР у квітні 1999 р. нової програми “План дій щодо членства”¹⁷. Оцінка ситуації Україною свідчила про те, що ймовірно вже через 2–3 роки слід очікувати запрошення принаймні трьох–п'ятих з десяти країн-аплікантів до переговорів про приєднання до Альянсу. Беручи до уваги, що дві з них (Словаччина і Румунія) є сусідами України і таких сусідів (разом з Польщею і Угорщиною) стає вже чотири, а це весь західний кордон і басейн Чорного моря (Туреччина і Болгарія), а також, урахувавши новий статус Росії в Альянсі, питання пошуку нових форм відносин із системою постало для України особливо гостро.

Під час проведення Празького саміту¹⁸ Альянсом було запрошено до приєднання сім нових країн¹⁹, а Україна заклала основи для нового рівня своїх відносин із системою: під час саміту прийнято “План дій Україна — НАТО,” який “визначає стратегічні і середньострокові пріоритети України на шляху євроатлантичної інтеграції”. План дає можливість “істотно інтенсифікувати процес євроатлантичної інтеграції”. Для досягнення поставленої мети — “набуття повноправного членства в НАТО — держава має вдосконалити державну систему управління, забезпечити стає економічне зростання, ефективне реформування Збройних Сил, ... здійснювати масштабну інформаційну політику”. Відтепер “співпраця України з НАТО є чи не найінтенсивнішою порівняно з іншими напрямками зовнішньополітичної та військово-технічної діяльності” [2, 11–12]. Отже, інтеграційна тенденція оборонної політики держави перетворилась на інновацію, і цей процес здатний забезпечити безпеку України на найближчі 3–4 роки.

Разом з тим слід очікувати, що інтеграція й надалі супроводжуватиметься неоднозначними її оцінками з боку політиків і громадськості країни. До рішення РНБО від 23 травня 2002 р. позитивно ставляться 16,6 % опитаних, 37,7 % оцінюють його як маневр у відносинах між Росією і Заходом а 21,8 % — як фактор внутрішньополітичної боротьби в Україні [5, 3]. Зменшення кола прихильників інтеграційного курсу держави за останні 3–4 роки з 25–27 до 21 %²⁰ пояснюється реакцією на початок військових операцій НАТО в Косово (березень 1999 р.), США і Великої Британії в Афганістані (жовтень 2002 р.) і в Іраку (березень 2003 р.). Ситуація навколо цих подій потребує окремого аналізу можливостей і ефективності їх реалізації Радою Безпеки ООН.

Але разом з тим політичний процес свідчить, що шлях євроатлантичної інтеграції є безальтернативним для України. Не маючи інших, крім політичних заяв, важелів впливу на рішення, що приймалися, наша держава може їх набути, лише просуваючись цим шляхом до повноправного членства в системі, ставши в майбутньому вагомим контрибутором стабільності й безпеки в

¹⁰ Підписана Президентом України, Генеральним секретарем НАТО та главами держав (урядів) країн Альянсу в Мадриді 9 липня 1997 р.

¹¹ НАТО зобов'язалося не розгортати додаткових військових сил на території країн — нових членів.

¹² Рада Євроатлантичного партнерства (РЕАП) була створена в 1997 р. на заміну РПАС.

¹³ Розпочато в 1994 р. такими країнами: Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Мавританія, Марокко, Туніс, Алжир.

¹⁴ Заснована Указом Президента України № 1337/97 від 04.12.97.

¹⁵ Заснована в жовтні 1999 р. на виконання Хартії про особливе партнерство України з НАТО.

¹⁶ На той час 10 країн Європи (Албанія, Болгарія, Румунія, Словаччина, Словенія, Литва, Латвія, Естонія, Хорватія, Македонія) подали офіційні заявки щодо їх намірів набути повноправного членства в НАТО.

¹⁷ Прийнято на ювілейному саміті НАТО у Вашингтоні 23–25 квітня 1999 р.

¹⁸ Відбувся у Празі 21–22 листопада 2002 р. У межах саміту відбулося засідання комісії Україна–НАТО.

¹⁹ Болгарія, Румунія, Словаччина, Словенія, Литва, Латвія, Естонія.

²⁰ За оцінками завідувача відділу Інституту соціології НАН України проф. С. Макеєва (2003 р.).

Європі та забезпечивши для себе гарантовану безпеку з боку системи.



Література

1. *Бабкіна О. В.* Проблеми міжнародної та європейської безпеки на початку XXI століття // Україна в сучасному геополітичному просторі: Сб. науч. тр. — Прил. к науч. журн. "Персонал". — 2000. — № 5(10). — С. 89–92.
2. *Марчук Є. К.* Співробітництво України з НАТО у 2002 році // Стратегічна панорама 4'2002, РНБО. — К., 2002.
3. *Північноатлантичний договір*, Вашингтон, 4 квітня 1949 р., ст. 5 // Довідник НАТО. — Брюссель, 2001.
4. *Постанова* Верховної Ради України "Про Основні напрями зовнішньої політики України" від 02.07.93 № 3360-XII // ВВР України. — 1993. — № 37. — Ст. 379.
5. *Сушко О.* Взаємозв'язок внутрішньополітичних процесів в Україні та відносин з НАТО // Український монітор. — 2002 (www.foreignpolicy.org.ua).