



institute
of world
policy



NORWEGIAN EMBASSY



УКРАЇНА-НАТО: ДІАГНОСТИКА ПАРТНЕРСТВА

UKRAINE-NATO: DIAGNOSING THE PARTNERSHIP



УКРАЇНА-НАТО: ДІАГНОСТИКА ПАРТНЕРСТВА

Аналітичну записку підготовлено за підсумками Стратегічного дискусійного клубу у регіонах — проекту Інституту світової політики, який здійснювався у партнерстві з Офісом зв'язку НАТО в Україні та за підтримки Уряду Норвегії. Мета Стратегічного дискусійного клубу — створення можливостей для проведення змістовних регулярних публічних дискусій зі стратегічних питань національної безпеки в українських регіонах. Думки, висловлені в цій публікації, не відображають офіційні позиції НАТО та Уряду Норвегії.

ЗМІСТ

3

Альона Гетьманчук

Україна-НАТО: прихована інтеграція чи неоголошений нейтралітет?

13

Джеймс Шерр

НАТО і Україна: межі консенсусу

18

Бйорн Олав Кнутсен

Як українське питання змінило НАТО?

27

Юліан Кіфу

Чи стоять окуповані території на заваді інтеграції України до НАТО?

33

Сергій Солодкий

НАТО і українці. Чи має значення громадська думка?

42

Чарлі Салоніус-Пастернак

Замінник членства в НАТО: фінська модель?

УКРАЇНА-НАТО: ПРИХОВАНА ІНТЕГРАЦІЯ ЧИ НЕОГОЛОШЕНИЙ НЕЙТРАЛІТЕТ?

АЛЬОНА ГЕТЬМАНЧУК

Відмова від позаблокового статусу не спричинила чіткого¹ проголошення курсу України на членство в НАТО. Натомість було прийнято обережне формулювання про досягнення критеріїв, необхідних для вступу.

Незважаючи на політичні заяви, що Україна обов'язково буде членом НАТО, все ще є певні сумніви, стартом якого процесу стала насправді відмова від позаблоковості – інтеграції до НАТО чи переходу до неоголошеного нейтралітету України.

В Апараті Ради національної безпеки та оборони України розглядають за зразок для України на коротко і середньострокову перспективу шведську модель відносин з НАТО², реалізація якої має створити умови для повноцінного членства у майбутньому. А саме – Україна має досягнути повної сумісності сектору безпеки та оборони зі структурами НАТО. Таким чином, у разі відповідних політичних умов, Україна була б готова стати членом НАТО відразу – без жодних Планів дій щодо членства в Альянсі та інших підготовчих документів. Фактично, у такому випадку можна говорити про приховану інтеграцію.

Інше питання, що в урядових колах України переважно превалюють досить песимістичні настрої з приводу наявності політичних умов для членства України в НАТО в осяжній перспективі. Є серйозні сумніви з приводу того, що процес вступу до Альянсу зможе розпочатись раніше 2020 року. І питання не тільки в тому, чи буде до цього готова Україна, а переважно в тому, чи буде готове до такого процесу НАТО. У Києві є розуміння, що консенсус з приводу України в НАТО – дуже віддалена перспектива.³

Україна ще ніколи не була одночасно так близько, і так далеко до НАТО, як сьогодні. З одного боку, чи не вперше в історії України у суспільстві існує доволі потужна підтримка

1 У Законі «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» зазначено: поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору з метою досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства у цій організації (абзац восьмий частини другої статті 11 в редакції Закону № 35-VIII від 23.12.2014).

2 Стратегія національної безпеки 2015, Указ Президента України № 287/2015 від 26 травня 2015 року. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/396.html>; Інтерв'ю з представником Апарату РНБО України (записане 10.04.2015).

3 Клімкін: Альтернативи вступу в НАТО для нас не існує, ЛІГАБізнесІнформ, 25.05.2015. Режим доступу: http://news.liga.net/interview/politics/5853822-klimkin_alternativy_vstupleniyu_v_nato_dlya_nas_ne_sushchestvuet.htm

інтеграції України до НАТО. Після анексії Криму та інспірованої Росією гібридної війни на Сході України, українці переосмислили загрози, які стоять перед державою і зрозуміли, в чому, власне, полягає перевага колективної безпеки. Хоча є питання, наскільки стабільною буде ця підтримка. Невідомо, до якої міри це є усвідомленим вибором, а до якої лише реакцією на зовнішню загрозу.

Після агресії Росії українці переосмислили загрози, які стоять перед державою і зрозуміли, в чому, власне, полягає перевага колективної безпеки

З іншого боку, Росія шляхом військової агресії проти України суттєво ускладнила потенційну інтеграцію України до НАТО. По-перше, так зване Дослідження НАТО з питань розширення від 1995 року наголошує, що нерегульовані конфлікти чи зовнішні територіальні суперечки можуть стати на заваді членству в Альянсі. Окуповані території та загроза подальшої ескалації на європейському континенті робить перспективу членства в НАТО для України дуже віддаленою.

По-друге, російська агресія в Криму і на Сході України перетворила Україну з контрибутора безпеки, який брав участь у всіх без винятку миротворчих операціях Альянсу, на її користувача, понад те конфлікт між Росією і Україною є джерелом загрози для європейської безпеки. Втім, Україні є що запропонувати НАТО і сьогодні: передусім, цінний досвід протидії гібридній війні. Зокрема, було б доцільно відкрити в Україні Центр вивчення гібридної війни.

Україна опинилась у певному зачарованому колі. З одного боку, НАТО всіляко повторює, що в Україні є право на власний вибір, зокрема і в тому, що стосується інтеграції до НАТО. З іншого боку, реакція НАТО на сам факт обговорення членства України в НАТО, означає, що насправді в Україні такого вибору на сьогодні не існує. Натомість, існує своєрідне геополітичне лукавство: вибір є, але втілити його неможливо. Це розуміють, як у Брюсселі, так і в Києві.

Водночас, потрібно розуміти й інше. Для України питання членства в НАТО теж не є сьогодні тим питанням, через яке вона була б готова поставити під сумнів європейську та транслатлантичну єдність. Особливо з таких наразі критичних питань як уніфікована позиція Заходу щодо агресії Росії в Україні в цілому та пролонгація дії санкцій зокрема. У цьому контексті Росія має бути більше зацікавлена в активному промотуванні членства України в НАТО, аніж сама Україна.

Україні є що запропонувати НАТО і сьогодні: передусім, цінний досвід протидії гібридній війні. Зокрема, було б доцільно відкрити в Україні Центр вивчення гібридної війни

Відмова від вступу до НАТО та закріплення нейтралітету в Конституції – є однією з трьох ключових поступок, на які готова піти більшість українців заради досягнення миру (перші дві – надання територіям, контрольованим ДНР і ЛНР особливого статусу на певний період з частковим контролем з боку Києва та визнання російської мови державною на всій території України). Для порівняння: переглянути Угоду про асоціацію з ЄС за вимогою Росії та відмовитись від подальшого зближення з ЄС готові майже вдвічі менше респондентів (лише 6%). Водночас, потрібно зауважити, що в процентному співвідношенні відмовитись від НАТО готові лише 11% українців, тоді як за надання «ДНР» та «ЛНР» особливого статусу – 21%.⁴

«ЧЛЕНСТВО АБО НІЧОГО»

З моменту підписання Хартії про особливе партнерство з НАТО у 1997 році Україна пройшла певний цикл, під час якого випробувала різні формати в рамках особливого партнерства: від інтеграції до позаблоковості. Жоден з цих форматів не виправдав себе до кінця, але найнебезпечнішим виявився якраз формат позаблоковості. Саме під час цього формату частина території України була анексована, а інша частина – де-факто окупована. У період позаблоковості Україна по суті вже протестувала на собі модель «фінляндизації», відмовившись на вимогу Росії від наміру інтеграції до НАТО.

Очевидно, особливе партнерство з НАТО зразка 2015-го не може бути лише посиленою версією особливого партнерства з НАТО зразка 1997 року. Принаймні через рівень загрози територіальній цілісності України та гостру потребу в ефективних зовнішніх гарантіях безпеки України, оскільки Будапештський меморандум не виправдав своїєї мети.

За останній рік в Україні з'явилося розуміння, що навіть дуже особливе партнерство з НАТО не здатне відреагувати на нинішній рівень загроз. Лише членство в НАТО завдяки 5 статті Вашингтонського договору надає подібні безпекові гарантії. Саме тому в українсько-

⁴ Більшість українців підтримує поступки влади заради припинення війни на Донбасі, опитування GfK Україна від 13.03.2015. – Режим доступу: <http://www.gfk.com/ua/news-and-events/press-room/press-releases/pages/postupky-vlady-dlya-prypynennia-viyny.aspx>

му суспільстві з початком російської агресії з'вилася схильність сприймати відносини з НАТО через призму «або членство, або нічого». Така формула ставить рубя питання: в чому ж полягає додана вартість особливого партнерства з НАТО?

ВИКЛИКИ ПАРТНЕРСТВА

Однак, головний виклик для ефективного партнерства з НАТО – це не відсутність перспективи членства для України. Тим більше, що така перспектива вже була зафіксована у фінальній декларації Бухарестського саміту НАТО в 2008 році і суттєво не відобразилась на досягненні Україною критеріїв для членства в НАТО.

Головна перешкода, як засвідчив останній рік співпраці з Альянсом, – це очевидний брак взаємної довіри. Причому, йдеться про брак довіри не лише між Україною та НАТО, але й всередині України – між різними профільними відомствами.

Головний виклик для ефективного партнерства України і НАТО – брак взаємної довіри

Брак довіри спричинив, в свою чергу, брак комунікації. Очевидно, саме тому, у Міністерстві оборони, РНБО та МЗС можна почути різні оцінки щодо тих чи інших елементів партнерства між Україною та НАТО.

Те, що поєднує всі українські відомства – це пробуксовування процесу реформ на рівні середньої і нижчої ланки бюрократії. Саме на цьому рівні все ще спостерігаються і підходи до НАТО, сформовані під час «холодної війни». Складно повірити, але чиновники середнього рівня на переговорах з представниками НАТО досі можуть дозволити собі питання на кшталт: «Ви що, бажаєте нас підім'яти під американців?»

Різне бачення поточних пріоритетів – інший виклик для налагодження ефективного партнерства. Особливо гостро він постав під час активних військових дій на Сході України в діалозі з Міністерством оборони. Стратегічний фокус НАТО на системні реформи вступив в очевидне протиріччя з тактичними завданнями оборонного відомства. У Міністерстві оборони України переконані, що пріоритетом співробітництва з НАТО наразі має бути не досягнення взаємосумісності, а підвищення у найкоротший термін оперативних спроможностей Збройних сил України для відсічі агресії⁵.

5 Інтерв'ю з представником Міністерства оборони України (записане 6.05.2015).

Апелювання Міністерства оборони до військових дій на Сході України більше не є страховкою від критики Альянсу щодо незадовільних темпів проведення воєнної реформи⁶.

Парадоксальність ситуації полягає у тому, що якраз війна на Сході повинна була переконати Міноборони та Генштаб в необхідності системного реформування Збройних сил України. Окремі представники оборонного відомства дійсно говорять про створення Збройних сил з принципово новою філософією, яка полягає у впровадженні західних оперативних стандартів, формуванні нового військово-адміністративного поділу та місць дислокації військ, удосконаленні самої структури та чисельності сил etc.

Військові дії на Сході допомогли виявити найбільш вразливі місця та ідентифікували ті сфери, в яких українські Збройні сили потребують реформування в екстреному порядку. Зокрема йдеться про систему управління та зв'язку (СЗ), логістику.

За останній рік процес змін в оборонному відомстві все ж був запущений. Розпочались екстенсивні реформи, однак є гостра потреба в інтенсивному реформуванні⁷. Для того, щоб пришвидшити процес та зробити його більш скоординованим, в української сторони виникла ідея призначити цивільного заступника міністра оборони, який, зокрема, відповідатиме і за відносини з НАТО. Цей заступник – колишній глава місії України при НАТО Ігор Долгов. Посла Долгова має посилити ще низка співробітників, запрошених зовні.

Військові дії на Сході виявили найбільш вразливі місця та ідентифікували ті сфери, в яких українські Збройні сили потребують реформування в екстреному порядку

ЯКЩО ДОПОМОГА НАТО, ТО ЯКА?

Брак недовіри та координації присутній на всіх ключових на сьогодні треках, які здатні заповнити партнерство України з НАТО практичними результатами, а не загальними виступами на засіданнях спільних робочих груп.

Одним з, можливо, найбільш яскравих прикладів недовіри у відносинах України та НАТО став процес надання Україні консультативно-дорадчої допомоги. Вона полягала у виділенні країнами-членами НАТО 8 радників, які б допомагали Міністерству оборони у проведенні реформ. Процес затвердження радників в цілому тривав приблизно 5 місяців.

6 НАТО: Міноборони й армія України недостатньо налаштовані на реформи, Радіо Свобода від 1.05.2015 – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/news/26989043.html>

7 Інтерв'ю з представником Міністерства закордонних справ України (записане 29.05.2015).

Представники НАТО стверджують, що їх часто обмежували в доступі навіть до тієї інформації, яку навряд чи можна назвати конфіденційною, хоча офіційної відмови доступу до будь-яких документів зафіксовано не було⁸. Їх також не зовсім влаштовує дистанційний підхід до роботи через обмежений доступ до приміщення Міністерства оборони, в який вони змушені потрапляти із супроводом.

Є свої застереження і в українській сторони. **Перше** – це нерозуміння з боку деяких радників, що вони мають надавати консультативну допомогу для країни, проти якої триває військова агресія. Саме тому для них була ініційована поїздка в зону АТО, аби представники НАТО на власному досвіді відчули специфіку роботи.

Друге – рівень професіоналізму та релевантності деяких радників викликає певні питання не лише в українських військових, але і їх колег з НАТО. Поки що однозначно схвальні відгуки у всіх без винятку відомствах лунають на адресу лише двох-трьох радників (зокрема, радника з питань логістики, представника Чеської Республіки та представника Туреччини, радника з питань кібербезпеки).

Третє – останнім часом спостерігається готовність з боку Міністерства оборони вирішити всі наявні питання, що стосуються роботи радників. Зокрема й щодо доступу до приміщень Міністерства оборони. За деякою інформацією, існує навіть відповідне розпорядження міністра оборони, який висловив готовність взяти це питання під особистий контроль.

Основою практичної допомоги НАТО можуть стати 5 Трастових фондів (див. інфографіку №1). Незважаючи на згоду низки країн-членів НАТО виділити кошти для наповнення цих фондів, вони все ще не почали повноцінно працювати через відсутність договірно-правової бази. На момент підготовки цього матеріалу все ще були нератифіковані у Верховній Раді відповідні угоди. Як зауважив у цьому контексті один з представників уряду, найбільший ворог для практичної співпраці з НАТО – регламент Кабміну.

Навколо наповнення трастових фондів бракувало ефективного управління очікуваннями, оскільки в окремих українських відомствах розраховували на надання конкретної матеріально-технічної допомоги, у той час, як деякі країни-члени вирішили витратити свій внесок переважно на консультативно-дорадчу допомогу та відрядження своїх представників.

Загалом, сьогодні в Україні спостерігається два підходи до допомоги НАТО. Одні пріоритизують саме матеріально-технічну допомогу. Інші вважають, що НАТО – не благодійна організація, і для України у відносинах з Альянсом значно важливіша спільна взаємодія, зокрема у вигляді спільних військових навчань, підготовки персоналу. Тим більше, що ефективність спільних військових навчань з країнами-членами НАТО була доведена і на етапі залучення Збройних сил України до виконання завдань в рамках Антитерористичної операції на Сході України. А саме – високий рівень вишколу і боєздатності демонстрували саме ті підрозділи, які на регулярній

8 Інтерв'ю з представником НАТО (записане 27.05.2015).

ІНФОГРАФІКА №1. ТРАСТОВІ ФОНДИ НАТО НА ПІДТРИМКУ УКРАЇНИ

2014-ГО РОКУ НАТО ЗАПОЧАТКУВАЛА П'ЯТЬ НОВИХ ТРАСТОВИХ ФОНДІВ НА ДОПОМОГУ УКРАЇНИ У КРИТИЧНО ВАЖЛИВИХ СФЕРАХ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ



26 КРАЇН-ЧЛЕНІВ НАТО ЗАЯВИЛИ ПРО НАМІР ВНЕСТИ ПОНАД **4 МЛН ЄВРО** В ТРАСТОВІ ФОНДИ ДЛЯ УКРАЇНИ



ТРАСТОВИЙ ФОНД – ЦЕ СВОЄРІДНА СКАРБНИЧКА ДЛЯ ДОБРОВОЛЬНИХ ВНЕСКІВ КРАЇН-ЧЛЕНІВ НАТО – КОНТРИБУТОРІВ

основі залучались до багатонаціональних військових навчань і операцій під проводом НАТО (див. інфографіку №2). Найбільш показовий приклад – 95-а окрема аеромобільна бригада.

Високий рівень вишколу і боєздатності демонстрували ті українські підрозділи, які на регулярній основі залучались до багатонаціональних військових навчань і операцій під проводом НАТО

РЕФОРМИ ЧЕРЕЗ СТРАТЕГІЮ

На цьому етапі Україна перебуває у процесі підготовки та перегляду стратегічних документів, які регулюватимуть відносини, зокрема і з НАТО, оскільки сформулюють бачення, як саме реформувати Збройні сили.

Підготовка стратегічних документів суттєво пришвидшилась після того, як певну координуючу роль взяла на себе Рада національної безпеки та оборони. Була створена міжвідомча робоча група з підготовки стратегічних документів. Затверджена Стратегія національної безпеки. Показово, що в фінальному тексті документа суттєво посилені деякі формулювання щодо НАТО. Якщо у проєкті в цілях Стратегії фігурувала розмита формула про «забезпечення європейського майбутнього України», то у фінальному варіанті йдеться конкретно про «забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО⁹».

Окремий виклик – Комплексний оборонний огляд, попередня робота над яким була визнана незадовільною на найвищому рівні. Наразі де-факто завершена над розробкою інших документів. Зокрема, Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони, Воєнною доктриною (Стратегією воєнної безпеки).

Підготовка стратегічних документів стала ще одним тестом на зміцнення довіри між партнерами з НАТО та між різними відомствами в самій Україні. Факт залучення з боку Адміністрації Президента однієї відомої міжнародної структури до підготовки деяких стратегічних документів (зокрема комплексного оборонного огляду) – сам по собі досить красномовний, і вчергове демонструє рівень довіри до внутрішньої експертизи. Позитивом є те, що зрештою вдалось вибудувати певний механізм координації як між українськими відомствами, так і на рівні залучення представників НАТО до розробки стратегічних документів.

9 Стратегія національної безпеки України. Затверджено Указом Президента України №287/2015 від 26 травня 2015 року. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/396.html>.

ІНФОГРАФІКА № 2. УКРАЇНА В МІЖНАРОДНИХ ВІЙСЬКОВИХ НАВЧАННЯХ З КРАЇНАМИ-ЧЛЕНАМИ НАТО

ЛИШЕ ЗА 2011-2014 РОКИ:



37

спільних
з Україною
військових
навчань



9271

українських
військових
взяли участь
у навчаннях



17700

військових з
щонайменше
32 країн



12

країн-учасниць
надали свої
території для
навчань

УЧАСНИКИ ВІЙСЬКОВИХ НАВЧАНЬ



Максим Клуник,
старший офіцер:
«Я вперше відчув,
що ж таке командна
робота!»



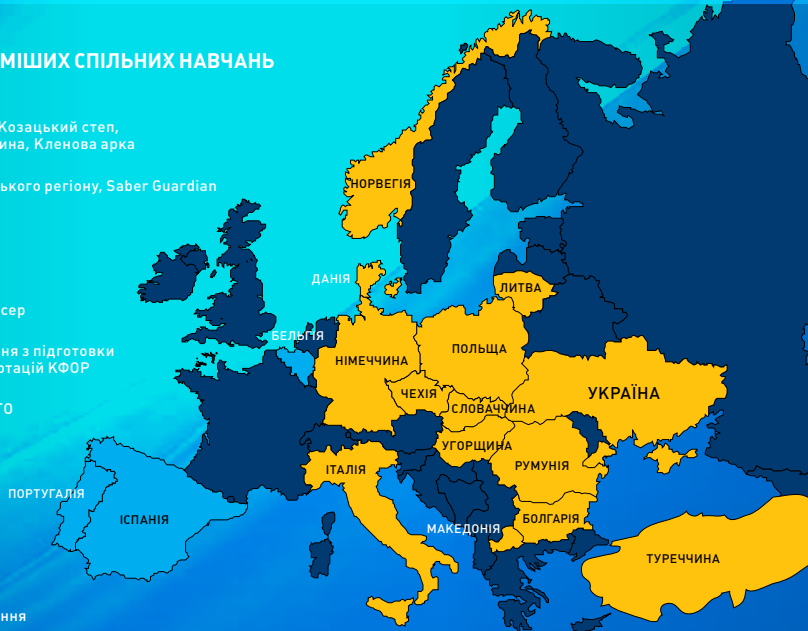
Олег Донетський
курсант: «Я вперше
побачив, що наших
військових поважають
в усьому світі»



Анастасія Глинівська,
курсант: «Я вперше
зрозуміла, що хочу
продовжити службу
і стати офіцером»

КАРТА НАЙВІДОМІШИХ СПІЛЬНИХ НАВЧАНЬ

- УКРАЇНА**
Швидкий тризуб, Сі Бриз, Козацький степ,
Безпечне небо, Світла лавина, Кленова арка
- БОЛГАРІЯ**
Ротаційні сили Чорноморського регіону, Saber Guardian
- ДАНІЯ**
Північний Сокіл
- ЛИТВА**
Кленова арка
- МАКЕДОНІЯ**
Кооператив Лонгбоу/Лансер
- НІМЕЦЧИНА**
Об'єднані зусилля; Навчання з підготовки
військ до участі у складі ротації КФОР
- НОРВЕГІЯ**
Комп'ютерні навчання НАТО
- РУМУНІЯ**
Світла лавина
- ПОЛЬЩА**
Кленова арка
- СЛОВАЧЧИНА**
Світла лавина
- УГОРСЧИНА**
Світла лавина
- ЧЕХІЯ**
Чеське національне навчання
- ТУРЕЧЧИНА**
REGEX
- ІТАЛІЯ**
Трайдент Джанкчер



**КРАЇНИ, В ЯКИХ СПІЛЬНІ
НАВЧАННЯ ВПЕРШЕ
ЗАПЛАНОВАНО НА 2015 РІК:**

БЕЛЬГІЯ, СМХ
ІСПАНІЯ, Трайдент Джанкчер
ПОРТУГАЛІЯ, Трайдент Джанкчер

18 спільних
навчань в 11 країнах
заплановано
у 2015 році

Під питанням все ще залишається ефективність виконання Річної національної програми між Україною та НАТО (РНП). У деяких міністерствах відверто зізнаються, що цей документ буде виконуватись виключно формально, допоки не з'явиться більш жорстка система контролю за його імплементацією.

Таким чином, на сьогодні можна ствердно констатувати наступні речі:

- Сам факт скасування позаблоковості принципово не здатний вивести відносини між Україною та НАТО на якісно новий рівень. Те ж саме стосується і підвищення витрат на оборону до 5% ВВП
- Ключовими викликами для налагодження ефективної співпраці між НАТО та Україною є брак довіри між Україною та НАТО, а також брак належної координації та комунікації всередині українського уряду
- Події на Сході виявили найбільш вразливі місця в Збройних силах України. Існує розуміння, що процес реформування сектору безпеки та оборони України є незворотнім та має відбуватись за стандартами НАТО
- Комунікаційні зусилля потрібні для пояснення переваг партнерства України з НАТО. Формула «або членство, або нічого» не здатна наповнити відносини практичним змістом.

Альона Гетьманчук –

директорка Інституту світової політики, Україна

НАТО І УКРАЇНА: МЕЖІ КОНСЕНСУСУ

ДЖЕЙМС ШЕРР

Серед країн-членів НАТО існує консенсус щодо усвідомлення загроз, які походять від агресії Росії. Утім, Україна має розуміти, що Альянс не має такої ж упевненості з приводу надання їй членства. Замість того, аби впадати в чергову хвилю НАТО-манії, українська влада має зосередитися на впровадженні реальних реформ у безпековій сфері. Для цих реформ не потрібні ані вступ до Альянсу, ані отримання Плану дій щодо членства.

«АХІЛЛЕСОВА П'ЯТА» ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО НАТО

Із доленосного 1997 року, коли було започатковано особливе партнерство України з НАТО та створено Комісію НАТО-Україна, у світовому політичному ландшафті відбулося чимало суттєвих змін. У тому ж 1997 році було підписано Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Росією, а також три міжурядові угоди щодо Чорноморського флоту. Завдяки цим крокам Україна забезпечила юридичне визнання власної територіальної цілісності, наявних кордонів та суверенітету, в тому числі, над тією частиною території, де базувався російський флот. Незважаючи на відсутність офіційного зв'язку між наведеними вище угодами, політичний зв'язок між ними був очевидним. Борис Єльцин прагнув «вберегти Україну від обіймів НАТО» і вважав, що цього можна досягти шляхом досягнення згоди, а не погроз. Йдучи на поступки найбільш фундаментальним вимогам України він сприяв «політиці багатовекторності» Леоніда Кучми. До того ж, Єльцин продемонстрував важливість НАТО як засобу регулювання відносин Росії з її набагато слабшим сусідом.

У ті роки і НАТО, і Україна були достатньо обережними, щоб усвідомлювати різницю між «поглибленням співпраці» і членством. Кучма і військове керівництво України вбачали завдання багатовекторної політики в тому, щоб закріпити Україну в системі євроатлантичної безпеки поетапно та з мовчазної згоди Росії. Де-факто метою була інтеграція. Де-юре: інтеграція, тобто членство, могла призвести до посилення тиску на нову і слабку державу, якого вона не була здатна витримати. Ця політика демонструвала тверезий підхід не лише єльцинської Росії, але й української громадської думки, а також розбіжності всередині самого НАТО.

Порівняно з цим, період президентства Ющенка виглядає як повчальна історія. Після Помаранчевої революції питання приєднання України до НАТО не було предметом аналізу зисків і витрат – членство стало самоціллю. У цьому контексті варто процитувати оцінку колишнього керівника Офісу зв'язку НАТО в Києві: «концентрація на ПДЧ [Плані дій щодо членства] виявилася «ахіллесовою п'ятою» політики України щодо інтеграції з Заходом¹⁰».

10 Greene, James *Russian Responses to NATO and EU Enlargement and Outreach* || Chatham House Briefing Paper REP RSP BP 2012/02. – June 2012. – С. 11.

Зацикленість на Альянсі поглибила наявні розбіжності в українському суспільстві та відволікла увагу і енергію керівництва країни від внутрішніх реформ, що їх вимагали прихильники Майдану. Це засвідчило нерозуміння, що таке НАТО, адже представники організації не приховували, що найвищим пріоритетом безпеки України вважають успіх у внутрішній політиці. До кінця 2006 року Москва дійшла висновку, що «помаранчева загроза» зазнала краху. Путінська Росія стала реваншистською не лише за своїм духом, але й діями, а розчленування Грузії в серпні 2008 року було попередженням, що подібне може статися будь-де.

Зацикленість на НАТО в часи Ющенка поглибила розбіжності в українському суспільстві та відволікла енергію керівництва країни від внутрішніх реформ, що їх вимагали прихильники Майдану

РІЗНИЦЯ МІЖ КОНСЕНСУСОМ ТА ОДНОСТАЙНІСТЮ В НАТО

Часи, в які ми живемо нині, є результатом часів, які існували тоді. Усі, хто визначає та спрямовує політику НАТО, обтяжений цією недавньою історією та досі не спромігся засвоїти її уроки. А ті, хто ігнорує ці уроки, не лише ризикує сам, але і ставить під загрозу інших. Ще задовго до 2008 року слід було розпізнати відмінність (і подібність) путінської Росії від єльцинської, проте оптимізм був більш привабливою і зручною опцією, ніж реалізм¹¹. Архітектори «перезавантаження» відносин між США та Росією (а також його європейських аналогів) після 2008 року не відреагували на явні симптоми, а після анексії Криму в березні 2014 року зробили вигляд, що жодних попереджень і не було.

Зрозуміло, НАТО ухвалює рішення на основі консенсусу. Але всередині НАТО також розуміють відмінність між консенсусом та одностайністю. Приєднання будь-якої нової держави до Альянсу вимагає одностайності. Якщо Греція під керівництвом партії СИРІЗА вирішить заблокувати членство України, вона зможе це зробити. Але інші рішення, в тому числі надзвичайно важливі для майбутнього України, вимагають лише консенсусу: згоди переважної кількості зацікавлених сторін (stakeholders), які мають прямий і активний інтерес. Так, перелік подібних рішень включає спільне планування, координацію і співпрацю на операційно-

11 Якщо читач зацікавлений у доказах цієї незручної правди, запрошую до ознайомлення з двома іншими публікаціями автора: «A New Regime? A New Russia?» (Strategic & Studies Combat Institute & Conflict Studies Research Centre, RMA Sandhurst, 2000). «Russia and the West: A Reassessment» (Shrivenham Papers No 6, UK Defence Academy, January 2008).

му рівні. Існує чимало рішень, які є прерогативою окремих членів Альянсу. Ані Литва, ані Сполучені Штати не потребують згоди Ради НАТО для надання Україні військової допомоги – як летальної, так і нелетальної. Подібні рішення приймаються на національному рівні.

На сьогодні Альянс спромігся досягти більш-менш сталого консенсусу щодо декількох ключових моментів:

- Росія веде агресивну війну проти України, порушуючи власні зобов'язання за угодами, що лягли в основу системи міжнародної безпеки після припинення «холодної війни»;
- Її збройна інтервенція становить смертельну загрозу для України, а також суттєву загрозу для Європи, яку ми знаємо та прагнемо зберегти;
- Цей конфлікт становить загрозу системного характеру. Володимир Путін не може дозволити собі поразку в Україні, але водночас йому не можна дозволити здобути перемогу. Ескалацію воєнних дій в Україні не можна виключати;
- Для відповіді на цей виклик НАТО повинен узгодити власні інструменти та прийоми стримування із загрозами «нового покоління», зокрема, застосування інформаційної та «гібридної» війни проти слабких держав, вразливих до вторгнення, провокацій та підривної діяльності;
- Європейська система стримування та оборони в цілому буде поставлена під удар, якщо Росія досягне своєї мети в Україні. Саме тому потрібно докласти усіх можливих зусиль для того, аби не допустити територіального розпаду України та хаосу всередині держави;
- «Російський виклик», схоже, є проблемою у довготривалій перспективі¹². Успішний і сталий механізм політичного врегулювання потребуватиме рішучості, мудрості та терпіння.

Вся Європейська система стримування та оборони буде поставлена під удар, якщо Росія досягне своєї мети в Україні. Саме тому потрібно докласти усіх можливих зусиль для того, аби не допустити територіального розпаду України та хаосу всередині держави

Допоки цей консенсус існує, незгодні всередині НАТО (чи держави, чи міждержавні структури) будуть маргіналізовані і обмежені у своїх діях. Проте такі незгодні не лише існують, але й мають достатньо поважні та гучні голоси. Неспроможність України відповідати загальним очікуванням Альянсу – тобто забезпечити дієве національне керівництво, здійснити внутрішні

12 Всебічний огляд цього виклику див. у статті «The Russia Challenge» (Chatham House Report, June 2015).

реформи та дотримуватися європейських цінностей – лише зміцнить їхній авторитет і вплив. Із огляду на це навіть найвідданіші прихильники України вважають, що Київ має взяти на себе основний тягар власної оборони і збереження завойованих демократичних свобод.

Наразі Альянс ще не досяг найменшого консенсусу щодо одного з найважливіших питань – надання Україні інструментів для самозахисту. На гуманітарному рівні надання військової допомоги не викликає суперечок. Постачання військових пайків, зимового одягу, взуття та уніформи не є предметом дискусій всередині Альянсу. Навіть створення груп радників та тренерів не викликає серйозних заперечень, особливо, якщо така допомога надається під національними прапорами, а не під кольорами НАТО.

Утім, як відрізнити «допомогу» від «озброєння»? Системи захищеного зв'язку не є зброєю, але навіть добре озброєні сили, що не мають їх, можуть бути знищені. Інфраредові сканери, окуляри нічного бачення, протиартилерійські радары та інші засоби боротьби з ворожим вогнем слугують одній меті: захистити свої сили та здобути перемогу. Саме тому, що ці відмінності є досить розмитими, межі дискусій також є розмитими.

НАТО МАЄ НАДАТИ «СТІЛЬКИ ДОПОМОГИ, СКІЛЬКИ УКРАЇНА ПРОКОВТНЕ»

Легко забути про те, що озброєння, як і війна, є інструментом політики. Якою є наша політична мета? Для багатьох, у тому числі для автора цієї статті, основними завданнями є стримування подальшої російської агресії, доведення неспроможності наявного окупаційного режиму і поетапне вироблення політичного рішення, що відновить територіальну та конституційну цілісність України. Для виконання цих завдань потрібно створити структуру стримування не лише на західних кордонах, але і всередині України.

Для багатьох прихильників озброєння України значення має не лише політика, але і принцип. Право держави на використання та придбання озброєння є невід'ємним атрибутом суверенітету. Втім, навіть ті, хто заперечує універсальність цього принципу, стверджують, що без реальної погрози надати Україні зброю, не може бути дієвої дипломатії. Цей погляд останнім часом активно просуває Вольфганг Ішінгер – можливо, найвизначніший *Russlands Versteher* (той, хто розуміє Росію) в Німеччині.

Опоненти озброєння України також мають різні погляди. Частина діячів, зокрема Ангела Меркель, будучи переконаними у поразці Росії, вважають, що санкції є найкращим засобом для досягнення цієї мети. Вона, як і президент Обама, побоюється, що надання зброї призведе до ескалації конфлікту, а не до стримування, та відкріє шлях до війни між Росією і НАТО.

Небезпека конфлікту між Росією та НАТО існує з моменту анексії Росією Криму. Вона є невід'ємною частиною нинішнього конфлікту та гарячкового погляду Кремля на ситуацію у

світі, а західна «розважливість» зовсім її не зменшує. Недвозначні натяки на те (за словами Лаврова), що «Молдова і країни Балтії мають взяти до уваги події в Україні та зробити власні висновки», лише підкреслюють ширше значення поточних подій. Із психологічної точки зору, Росія вже перебуває у стані війни з НАТО. Зміцнюючи систему стримування в країнах Балтії, НАТО визнає як цей факт, так і римську аксіому «хочеш миру – готуйся до війни». Втім, у країн-членів НАТО немає ані воєнної гарячки, ані апетиту до війни.

Єдність НАТО базується на інтересах і цінностях, які об'єднують її членів. Однак НАТО є безпековою організацією, а не етичним проектом. Жодна держава не отримає запрошення приєднатися до Альянсу, якщо не буде розуміння, що її членство в НАТО зміцнить не лише безпеку цієї країни, а й Альянсу. За нинішніх або найбільш передбачуваних умов, членство України не відповідатиме цим вимогам. Воно поставить Альянс перед безпосередньою необхідністю застосувати статтю 5 і очевидним ризиком ядерної війни. Неможливо навіть уявити, що Альянс, який розділило питання надання Україні озброєння, зможе об'єднатися навколо надання членства Україні.

Неможливо навіть уявити, що Альянс, який розділило питання надання Україні озброєння, зможе об'єднатися навколо надання членства Україні

Але якщо в нинішніх умовах членство в НАТО не є можливим для України, воно також не є необхідним. НАТО і Україна мають спільний стратегічний інтерес, аби Росія не отримала вигод від своєї агресії, через сприяння відбудови України та відновлення її суверенітету над всією територією. Для досягнення цих цілей НАТО і Україна повинні створити систему стримування і попередження всередині країни (і не тільки на західному кордоні); вони повинні працювати разом над реформуванням українського оборонного сектору та модернізувати його. Перефразовуючи крилаті слова Єльцина, Україна повинна отримати «стільки допомоги, скільки вона зможе проковтнути». Щоб досягнути цих цілей, не потрібен План дій щодо членства в НАТО або членство. Новий раунд НАТО-манії в Україні буде тільки відволікати увагу від цих викликів і послабить консенсус, що наразі існує.

Джеймс Шерр –
старший нештатний співробітник Королівського інституту
міжнародних відносин (Chatham House, Великобританія)

ЯК УКРАЇНСЬКЕ ПИТАННЯ ЗМІНИЛО НАТО?

БЙОРН ОЛАВ КНУТСЕН

Одним з найважливіших на сьогодні уроків конфлікту навколо України є те, що 25 років після закінчення «холодної війни» Європа більше не є у центрі уваги Сполучених Штатів з погляду безпеки. Відповідно, США оцінюватимуть корисність НАТО лише за конкретними результатами у сенсі наявності суттєвого внеску європейських союзників у розв'язання конфліктів¹³. У нинішній безпековій ситуації США будуть готові підтримувати безпеку в Європі та навіть військові дії європейських союзників, але очікуватимуть, що ЄС буде готовим взяти ініціативу на себе. Саме тому стратегічна автономія Європи є однією з найбільш обговорюваних тем у сучасному безпековому дискурсі¹⁴. Метою цього аналізу є розкриття важливих тенденцій, які виявив конфлікт в Україні в євроатлантичній системі безпеки, у тому числі у керівництві НАТО, а також дискусії щодо стратегічної автономії ЄС. Воєнний конфлікт навколо України прямо вплинув на порядок денний глобальної безпеки, понад те, його можна розглядати як одну з найвиразніших ознак нового багатопольярного світового порядку, що склався на початку XXI століття.

Воєнний конфлікт навколо України можна розглядати як одну з найвиразніших ознак нового багатопольярного світового порядку, що склався на початку XXI століття

РОЗУМІННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СТРАТЕГІЧНОЇ АВТОНОМІЇ

Почати варто з того, що європейцям слід подолати їхню нинішню стратегічну короткозорість, що виникла в результаті стратегічної залежності від США. Відповідно, перебуваючи під «безпековою парасолькою» США, європейці прагнули відігравати глобальну роль, не маючи за собою належної військової сили¹⁵. Дійсно, зважаючи на традиційне домінування США у НАТО, європейські уряди не мали серйозної мотивації

13 Major, Claudia (2015): *NATO's Strategic Adaptation. Germany Is the Backbone for the Alliance's Military Reorganisation*. SWP Comments 16. Berlin: SWP; Simón, Luis (2015): «Understanding US Retrenchment in Europe», *Survival*, 57(2): 157-172.

14 Biscop, Sven (2014): *Game of Zones. The quest for influence in Europe's neighbourhood*. Egmont Papers 67. Brussels: Egmont Institute; Howorth, Jolyon (2014): *Security and Defence in the European Union*. London: Palgrave Macmillan

15 Howorth, Jolyon & Anand Menon (2015): «Wake up, Europe!», *Global Affairs*, 1(1): 11-20. – С.13.

для зміцнення власних збройних сил¹⁶, та віддавали перевагу більш пасивній участі у діяльності Альянсу. Як наслідок, деякі аналітики стверджують, що конфлікт навколо України визначить майбутню роль США в Європі¹⁷. У цьому контексті важливо зазначити, що в той час, як деякі політичні аналітики і дослідники підкреслюють, що США готові підтримати військові дії європейських союзників за умови, що Європа візьме ініціативу на себе, насправді США наполягають на тому, що потужніші європейські країни – члени НАТО мають відігравати більшу роль у забезпеченні стабільності власних союзників у Центральній та Східній Європі. З цього погляду, важливе значення має декларація саміту НАТО в Уельсі у вересні 2014 році про План щодо забезпечення готовності та реформування Сил реагування НАТО (NRF) зі створенням Об'єднаних сил підвищеної готовності (VJTF)¹⁸. Як заявив Генеральний секретар НАТО Єнс Столтенберг у листопаді 2014 році, План щодо забезпечення готовності «... істотно зміцнює нашу колективну оборону з часу припинення холодної війни. Моїм першорядним завданням буде забезпечити його цілковиту і вчасну реалізацію»¹⁹. Тому відправною точкою аналізу підґрунтя дискусії щодо європейської стратегічної автономії має бути той факт, що зменшення присутності США в Європі та поворот до Азії зовсім не означає, що США покинули Європу. США прагнуть використати ресурси, вивільнені внаслідок закінчення воєн в Афганістані та Іраку, для зміцнення не лише власного становища в Азії, але і потенційно в Європі²⁰.

Конфлікт навколо України припав на період, коли німецька політична еліта активно формулює більш ініціативну зовнішню політику. З погляду Німеччини, послаблення США в поєднанні зі зростанням багатопolarity світу означає, що вона повинна брати на себе більшу відповідальність в Європі

16 Valasek, Tomas (2011): *Surviving Austerity. The Case for a new approach to EU military collaboration*. London: Centre for European Reform. – С.2.

17 Techau, Jan (2015): «European security after Ukraine», Carnegie Europe; <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59025>

18 NATO (2014a): *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*. Brussels: NATO.

19 NATO (2014b): *NATO's Readiness Action Plan. Fact Sheet, December*.

20 Simón, Luis (2015): «Understanding US Retrenchment in Europe», *Survival*, 57(2). – С.160.

Далі, для повного розуміння дискусії щодо зменшення присутності США у Європі та європейської стратегічної автономії необхідно переосмислити позицію Німеччини в НАТО. Роль Німеччини пояснює, чому конфлікт навколо України істотно не вплинув на дискусію щодо зменшення присутності США в Європі. Дійсно, зміцнення позиції Німеччини в умовах стратегічної адаптації НАТО є зворотним боком повороту США до Азії²¹. Таким чином, саме Німеччина забезпечує фундамент для успішної реалізації рішень Уельського саміту 2014 року. Конфлікт навколо України припав на період, коли німецька політична еліта активно формулює більш ініціативну зовнішню політику. З погляду Німеччини, послаблення США в поєднанні зі зростанням багатополарності та крихкості світу означає, що вона повинна брати на себе більшу відповідальність в Європі, а ЄС – у світі²². Отже, оцінка результатів саміту НАТО в Уельсі свідчить про те, що вони навряд чи є досяжними без участі Німеччини. Так, найбільш значущою ініціативою Берліна впродовж останніх років була Концепція рамкових держав (FNC) 2013 року. Відповідно до FNC, внеском менших армій у спільні сили під егідою «рамкової нації», яка організовує співпрацю з союзниками, мають бути певні конкретні спроможності²³. Ця концепція також є важливим елементом трансатлантичної дискусії щодо «розподілу тягаря», що триває з моменту заснування Альянсу та посилилася у 2011 році, коли міністр оборони США Роберт Гейтс поскаржився на «дворівневність» Альянсу²⁴. За словами Гейтса, у такому форматі Альянсу деякі члени концентруються на «м'яких» гуманітарних аспектах, підтримці миру та переговорному процесі, в той час, як інші мають брати участь у «жорстких» бойових місіях.

Отже, конфлікт навколо України показав, що Німеччина стала найсильнішим партнером США в Європі і в певних аспектах зайняла місце Великобританії у європейській системі безпеки. Втім, німецькі політики неодноразово наголошували на тому, що США стали менш надійним партнером у питаннях безпеки в Європі. Як поскаржився один німецький чиновник під час конференції з безпеки в Мюнхені у лютому 2015 року, «Оскільки ставки [для американців] такі низькі, ми ніколи не знаємо, до чого готовий Вашингтон. Він може посилити санкції і озброїти Україну, а вже за кілька років, переважаючи відносини з Росією заради співпраці з нею у інших питаннях, таких як проблема Ісламської держави²⁵».

21 Major, Claudia (2015): *NATO's Strategic Adaptation. Germany Is the Backbone for the Alliance's Military Reorganisation*. SWP Comments 16, Berlin: SWP.

22 Meister, Stefan (2015): «How Russia lost Germany (and how it can win it back). EU foreign policy and the Ukraine crisis. Russia in Global Affairs, (January/March 2015); <http://eng.globalaffairs.ru/number/How-Russia-Lost-Germany-17365>

23 Major, Claudia & Christian Mölling (2014): *The Framework Nations Concept. Germany's Contribution to a Capable European Defence*. SWP Comments 52. Berlin: SWP.

24 Gates, Robert (2011): «The security and defense agenda (Future of NATO)», as delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011; <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581>

25 Krastev, Ivan & Mark Leonard (2015): «Europe's Shattered Dream of Order. How Putin is disrupting the Atlantic Alliance», *Foreign Affairs*, 94(3). – С. 50.

Також варто відзначити «особливі відносини» США і Великобританії, що зазнали драматичних змін. Так, нездатність Великобританії зробити вирішальний внесок у фази стабілізації в Афганістані та Іраку викликала велике розчарування у Вашингтоні, а британські чиновники і політики були так само невдоволені власною нездатністю суттєво вплинути на політику США²⁶. Якщо оцінювати конфлікт навколо України зі стратегічного погляду, можна навіть стверджувати, що Великобританія, принаймні частково, віддаляється від Європи у політичному сенсі. Франція, інший лідер європейської системи безпеки і оборони, має ключове значення для забезпечення тісних відносин між ЄС і НАТО, але ця країна відсторонилася від конфлікту через провідну позицію Німеччини, а також через внутрішню слабкість²⁷.

Однак дискусії щодо зменшення присутності США у Європі та європейської стратегічної автономії зовсім не означають новий стратегічний розкол між Європою і США. Насправді між ними існує принципова домовленість щодо врегулювання конфлікту навколо України, в рамках якої США очікують, що Європа візьме ініціативу на себе. Втім, зменшення присутності США та зростання стратегічної автономії Європи матимуть вплив на майбутнє НАТО та керівництва Альянсу. У цій ситуації НАТО не є основним інститутом для формулювання та провадження політики євроатлантичних партнерів. Отже, конфлікт навколо України має значення також у контексті майбутнього європейської моделі безпеки, зокрема, інституціоналізації цієї моделі. Водночас, європейські країни та ЄС не демонструють бажання зрозуміти основну стратегічну дилему, з якою вони стикаються в рамках урегулювання цього конфлікту.

ЗДАТНІСТЬ НАТО ДО ВІДПОВІДІ

Перша частина цієї стратегічної дилеми стосується подальшої демілітаризації Європи. Суттєва частка європейської громадськості та політичний клас негативно ставляться до військової сили та пов'язаних з нею ризиків. Безумовно, таке ставлення є спадком ХХ століття, але у ХХІ столітті воно все більше перешкоджає досягненню реальної безпеки і стабільного миру²⁸. Друга частина дилеми пов'язана з фінансовою кризою, що почалася у 2008 році та суттєво знизила здатність Європи забезпечувати стабільність у сусідніх регіонах – у Північній Африці, на Близькому Сході та на Балканах. Попри те, що Європейська політика сусідства вважається досить успішною, реальна стратегічна дилема, яка сьогодні стоїть перед євро-

26 Jakobsen, Peter Viggo & Jens Ringsmose (2015): «Size and reputation – why the USA has valued its 'special relationships' with Denmark and the UK differently since 9/11», *Journal of Transatlantic Studies*, 13(2). – С. 136.

27 Fiott, Daniel (2015): «The EU and NATO at last united – by Putin», *Europe's World*; <http://europesworld.org/2015/02/23/eu-nato-last-united-putin/#.VVYhgEOcRaQ>; Techau, Jan (2015): «European security after Ukraine», *Carnegie Europe*; <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59025>

28 Krastev, Ivan & Mark Leonard (2015): «Europe's Shattered Dream of Order. How Putin is disrupting the Atlantic Alliance», *Foreign Affairs*, 94(3). – С. 51.

пейськими політиками, полягає у тому, щоб досягти, за словами Свена Біскопа, «миру без грошей та війни без американців²⁹».

Саме тому європейці повинні збільшити свої видатки на оборону і витратити додаткові кошти більш розумно – першочергово на транскордонну співпрацю в оборонній сфері, координацію та інтеграцію (див. інфографіку №3). Це вимагатиме об'єднання та розподілу оборонних ресурсів, а також використання економічних ресурсів у розумний спосіб, тобто відповідно до концепції «Розумної оборони» НАТО. Втім, навіть нині, під час найсерйознішого безпекового конфлікту в Європі в XXI столітті, декілька європейських країн і далі скорочують свої оборонні бюджети. Фактично, більшість членів НАТО не докладает жодних зусиль, щоб зупинити зниження власних витрат на оборону. Звіт Європейської мережі лідерів (ELN) свідчить про те, що шість країн, зокрема дві, що витрачають на оборону найбільше у Європі (Великобританія та Німеччина), планують скоротити свої видатки в 2015 році³⁰. Франція, третя європейська країна за обсягом витрат на оборону, залишає оборонний бюджет незмінним. З цього погляду, НАТО і досі не змогла адекватно відреагувати на нові виклики, пов'язані з Росією.

Європейці повинні збільшити свої видатки на оборону і витратити додаткові кошти більш розумно – першочергово на транскордонну співпрацю в оборонній сфері, координацію та інтеграцію

Однак НАТО припинив співпрацю з Росією та скоротив двосторонні контакти до мінімуму. У цьому сенсі НАТО виступає скоріше як інструмент захисту європейських держав-членів від російських провокацій, ніж як платформа для розв'язання українського конфлікту. І це є результатом природного процесу. США, НАТО, ЄС і європейські держави-члени в нинішній ситуації мають, перш за все, захищати інституалізовану систему європейської безпеки, а не вести операції з державного будівництва за межами Європи. У Стратегічній концепції 2010 року. НАТО поставила перед собою три базових завдання – колективну оборону, кризовий менеджмент та безпеку на основі співробітництва, однак насправді впро-

29 Biscop, Sven (2013): «Peace without money, war without Americans: challenges for European strategy», *International Affairs*, (89) 5: (1125-1142).

30 Raynova, Denitsa & Ian Kerns (2015): *The Wales Pledge Revisited: A Preliminary Analysis of 2015 Budget Decisions in NATO Member States*. European Leadership Network. London: ELN.

ІНФОГРАФІКА №3. ВИДАТКИ НА ОБОРОНУ КРАЇН-ЧЛЕНІВ НАТО

Як змінились оборонні бюджети після російської агресії

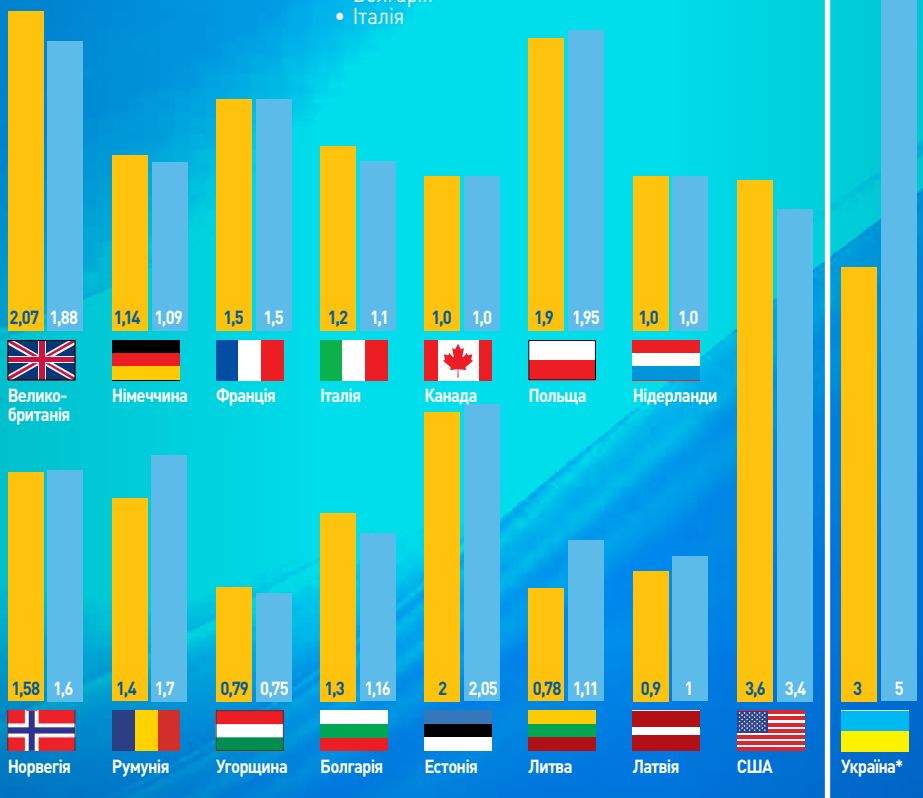
Країни, що збільшили видатки на оборону:

- Польща
- Норвегія
- Румунія
- Естонія
- Литва
- Латвія

Країни, що знизили видатки на оборону:

- США
- Великобританія
- Німеччина
- Угорщина
- Болгарія
- Італія

■ видатки на оборону (% від ВВП) у 2014
■ видатки на оборону (% від ВВП) у 2015



Джерела: Дані бюджетів 15 країн-членів НАТО відповідно до Звіту European Leadership Network

* Міністерство фінансів України, РНБО

довж останніх років у діяльності Альянсу домінував кризовий менеджмент³¹. Головна небезпека полягає в тому, що держави-члени НАТО протягом цих років зробили основним пріоритетом місію ISAF в Афганістані та, як наслідок, знехтували тим, для чого власне було засновано Альянс. Результатом цього стали розгубленість Альянсу, багатшарова структура та відсутність згуртованості серед держав-членів Альянсу³².

Рада НАТО – Росія (NRC) може слугувати каналом кризової та практичної комунікації для НАТО, якщо Альянс прагне відігравати більш ефективну роль у цьому конфлікті, а не бути лише страховим полісом. Реформована таким чином NRC також може стати інструментом відновлення довіри. Як зазначив російський аналітик Олександр Гольц ще задовго до того, як спалахнув конфлікт в Україні, проблема полягає у тому, що НАТО і Росія можуть дійти взаєморозуміння і практичних рішень навіть без NRC³³. Впродовж 13 років свого існування NRC не спромоглася стати інструментом для прийняття спільних для НАТО і Росії рішень.

У центрі уваги НАТО і сьогодні, і в майбутньому залишатиметься колективна оборона, зокрема, у рамках «гібридної війни». У декларації Уельського саміту в Уельсі стверджувалося, що «... Ми гарантуємо, що НАТО буде здатним ефективно протистояти конкретним викликам, пов'язаним із загрозами гібридних війн, під час яких застосовується широкий спектр явних і прихованих військових, воєнізованих і цивільних заходів, об'єднаних у високо злагоджену систему»³⁴. Відповідно, здатність всіх союзників, як у ЄС, так і у НАТО, розуміти і реагувати на цей новий тип війни, що складається з регулярних, нерегулярних і кримінальних елементів, які діють як у реальному, так і у віртуальному просторі, буде важливою для збереження миру і безпеки на євроатлантичному просторі³⁵.

НАТО І УКРАЇНА У БАГАТОПОЛЯРНОМУ СВІТІ

Окремі вчені і аналітики, особливо представники реалістичної школи, впродовж тривалого часу передбачали настання багатопольного світу³⁶. Якщо оцінити український конфлікт з такої геостратегічної перспективи, поточні події, принаймні, певною мірою, доводять їхню правоту. Поворот США в бік Азії є явною ознакою такого розвитку

31 NATO (2010): *Active Engagement – Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. Brussels: NATO.

32 Knutsen, Bjørn Olav (2012): *NATO, the renewed emphasis on Article V and the EU's common defence and solidarity clauses – an analysis of the changing nature of the transatlantic security community*. FFI-rapport 2012/00955. Kjeller: FFI. – С. 7.

33 Webber, Mark, James Sperling & Martin A. Smith (2012): *NATO's Post-Cold War Trajectory. Decline or Regeneration?* London: Palgrave Macmillan. – С. 135.

34 NATO (2014a): *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*. Brussels: NATO.

35 NATO (2015): *NATO and New Ways of Warfare: «Defeating Hybrid Threats»*. Rome: NATO Defense College. – С. 6.

36 See Layne, Christopher (1993): «The Unipolar Illusion – Why new Great Powers will Rise», *International Security*, 17(4): 5-51; Waltz, Kenneth (2000): «NATO Expansion: A Realist's View», *Contemporary Security Policy*, 21(2): 23-38.

подій. Стратегічна цінність сучасного ЄС не відповідає статусу великої держави³⁷, що вказує на те, що більша частина світу втрачає свій інтерес до того, що відбувається в Європі. Цей факт, звісно, додав актуальності дискусіям щодо місця Заходу в міжнародній системі. Колишній радник президента Росії з зовнішньополітичних питань професор Сергій Караганов³⁸ спробував пояснити походження конфлікту навколо України, вказавши на те, що Захід нібито набагато слабший, а Росія набагато сильніша, ніж здається. Згідно з його аргументацією Москва у цьому конфлікті прагне зупинити розширення НАТО на Схід: на регіони, що мають важливе значення для виживання Росії. Хоча таку заяву можна охарактеризувати як перебільшення, більшість неєвропейських держав, окрім близьких союзників ЄС і США, насправді керуються у цьому конфлікті зазвичай власними національними інтересами. Відповідно, вони не пристають ані до Сходу, ані до Заходу в їхній боротьбі за Україну. З геостратегічної перспективи, така ситуація є ознакою формування багатопольярного порядку, що радикально змінює глобальний порядок денний, який, своєю чергою, впливатиме на безпекову ситуацію України. Оскільки український конфлікт немає істотних глобальних наслідків, це, безумовно, впливатиме на перспективи приєднання України до західних інституцій.

Так, під час саміту НАТО 2008 року в Бухаресті лідери Альянсу вітали прагнення України та Грузії стати членами організації³⁹. В рамках саміту також було розпочато процес підготовки обох країн до Плану дій щодо членства (ПДЧ). Відповідно, було ініційовано процес інтенсивної взаємодії з Грузією та Україною для розв'язання невіршених питань, пов'язаних з їхніми заявками на отримання ПДЧ. Проте, наразі жодна з країн досі не наблизилася до вступу в НАТО (та ЄС). Схоже, що у найближчому майбутньому Україна залишатиметься у такому ж проміжному стані. І це також є чіткою ознакою багатопольярного порядку, де західні цінності вже не мають глобального значення.

Позбавлення України перспективи членства в НАТО, чого вимагають деякі реалісти, такі як Генрі Кіссінджер, призведе до фундаментального порушення норм Заключного Акту ОБСЄ

37 Toje, Asle (2011): «The European Union as a Small Power», *Journal of Common Market Studies*, 49(1): 43-60.

38 Karaganov, Sergey (2014): «Western delusions triggered this conflict and Russians will not yield», *Financial Times*, 14 September.

39 NATO (2008): *Bucharest Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*. Brussels: NATO.

Це приводить нас до дуже серйозного парадоксу щодо України. Відповідно до Гельсінського Заключного Акту ОБСЄ 1975 році, усі європейські держави «... мають право належати або не належати до міжнародних організацій, бути чи не бути учасником двосторонніх або багатосторонніх договорів, у тому числі право бути чи не бути учасником союзних договорів; також вони мають право на нейтралітет⁴⁰». З моменту припинення «холодної війни» це твердження було не лише принципом, але й нормою, що лежить в основі існування нинішньої європейської моделі безпеки і є фундаментом європейської системи безпеки і співробітництва в цілому. Отже, позбавлення України перспективи членства в НАТО, чого вимагають такі реалісти, як Генрі Кіссинджер⁴¹, призведе до фундаментального порушення цієї норми. Втім, дослідження щодо розширення НАТО 1995 року також підкреслює, що «... держави, втягнуті в етнічні конфлікти або зовнішні територіальні суперечки, зокрема, мають іредентистські претензії чи суперечки щодо внутрішньої юрисдикції, повинні врегулювати такі конфлікти в мирний спосіб відповідно до принципів ОБСЄ. Врегулювання подібних конфліктів впливатиме на рішення щодо запрошення держави до Альянсу⁴²». З цього погляду, відносини України з євроатлантичною безпековою спільнотою стануть випробуванням для майбутнього цієї спільноти, яка очікує від України наведення ладу та організації системи ефективного управління і демократії.

Бйорн Олав Кнутсен –

провідний науковий співробітник норвезького Інституту оборонних досліджень (FFI); доцент Норландського університету

40 Conference on Security and Co-operation in Europe (1975): Final Act. Helsinki: CSCE.

41 Kissinger, Henry (2014): «To settle the Ukraine crisis, start at the end», *Washington Post*, 5 March; http://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

42 NATO (1995): *Study on NATO Enlargement*. Brussels: NATO.

ЧИ СТОЯТЬ ОКУПОВАНІ ТЕРИТОРІЇ НА ЗАВАДІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО НАТО?

ЮЛІАН КІФУ

Існує чимало прогнозів щодо подальшого розвитку відносин між Україною та НАТО з урахуванням кардинальних змін у регіоні, що сталися впродовж останніх 12-18 місяців. Серед українських аналітиків побутує думка, що для кожної країни на шляху до членства у НАТО існує одна неформальна вимога: відсутність будь-яких відкритих конфліктів з сусідами. Утім, нова загроза, що постає перед Західним світом, і війна, розв'язана Росією, відкривають можливість для створення на території України нової лінії оборони, фактичного кордону – демаркаційної лінії, яка може стати новою межею між Сходом та Заходом на найближчі десятиліття.

ВСТУП ДО НАТО: УМОВИ ТА ПОЛОЖЕННЯ

НАТО – організація, що не вносила змін до своїх статутних документів із часів Вашингтонського саміту 1949 року. Текст договору був написаний дуже якісно і настільки загально та широко, наскільки дозволяє юридична англійська, а отже, його можна було з однаковим успіхом застосовувати під час падіння Берлінської стіни, наприкінці холодної війни, після розпаду Радянського Союзу на незалежні держави, формальної ліквідації Організації Варшавського договору та процесу розширення Альянсу, що охоплював колишні комуністичні держави задля побудови об'єднаної, вільної та мирної Європи. Для порівняння, поправки до Договору ЄС вносилися після кожної хвили і на кожному етапі подальшої інтеграції держав-членів, а також під час заснування нових інституцій.

Розширення Альянсу передбачено статтею 10: «Сторони можуть за одностайною згодою запросити приєднатися до цього Договору будь-яку іншу європейську державу, здатну втілювати у життя принципи цього Договору і сприяти безпеці у Північно-атлантичному регіоні». Умови зрозумілі: одностайне рішення країн-членів, повага до принципів Договору і сприяння безпеці у Північноатлантичному регіоні. Тобто, країна може приєднатися до НАТО, якщо вона поважає принципи Альянсу та робить внесок до його безпеки. Існують також умови, що висувуються Альянсом і державами-членами та стосуються рівня демократії, дотримання прав людини та прав меншин, а також ринкової економіки, верховенства права, незалежності судової системи і боротьби з корупцією.

У цьому контексті, як на мене, Україна потребує широкого спектру ефективних реформ, у тому числі всеосяжної реформи сектору безпеки, що включатиме забезпечення

цивільного контролю над збройними силами, створення професійної та якісної армії та пов'язаних з нею служб безпеки і розвідки, дотримання демократичних правил, а також деполітизацію збройних сил, служби безпеки і розвідки. По-друге, країна-претендент має довести свою цінність зважаючи на своє географічне розташування та військовий потенціал, а також свою «додану вартість» для Альянсу. Для того, щоб Україні це вдалося, потрібні реформи в усіх сферах, у тому числі ті, що вже передбачені у рамках Угоди про асоціацію та ЗВТ з ЄС, а також ті, що здійснюються у ході процесу лібералізації візового режиму.

Не існує прецеденту вступу в НАТО країни,
яка б не мала повного контролю над своїми
кордонами або не була здатною захистити себе
і зробити внесок у колективну оборону союзників

Проте, є одна дуже специфічна вимога, яка стосується території держави, що прагне приєднатися до Альянсу, оскільки будь-який кандидат у члени НАТО вступає в організацію як країна, що має населення, певну територію, контролює свої кордони, політичну волю та волю громадян до вступу в НАТО. Не існує прецеденту вступу в НАТО країни, яка б не мала повного контролю над своїми кордонами або не була здатною захистити себе і зробити внесок у колективну оборону союзників. Однак це не означає, що за умови виконання вимог Вашингтонського договору, Україна не зможе вступити в НАТО. Втім, подібне рішення вимагатиме від країн-членів неупередженого підходу та прийняття деяких затережень. І це стосується всіх країн-учасниць Альянсу.

ПОВЕРНЕННЯ ДО ВИТОКІВ: ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНА

Україна є партнером Альянсу, бере активну участь у програмі «Партнерство заради миру», розробила план індивідуального партнерства, а НАТО, в свою чергу, приділяє особливу увагу відносинам з Україною в оборонній сфері. Так, стаття 24 декларації Уельського саміту проголошує, що «незалежна, суверенна і стабільна Україна, твердо прихильна до демократії та верховенства права, є ключем до забезпечення євроатлантичної безпеки. У той час, коли безпека України підривається, Альянс продовжує свою цілковиту підтримку суверенітету, незалежності і територіальної цілісності України у межах між-

народно визнаних кордонів». Такими є умови для визнання внеску України до безпеки і оборони Альянсу.

Щодо шляху до реформ у статті 26 зазначено, що «ми (НАТО – примітка автора) закликаємо Україну і далі сприяти всеосяжному політичному процесу на основі демократичних цінностей і поваги до прав людини, прав меншин і верховенства права». А відносини між Україною та Альянсом додатково охарактеризовано в статті 29: «Україна є давнім і особливим партнером Альянсу. У ході нашої зустрічі тут, в Уельсі, ми зустрілися з Президентом Порошенком і виступили зі спільною заявою. Ми високо цінуємо минулий та наявний внесок України в усі поточні операції союзників, а також участь у Силах реагування НАТО. Ми заохочуємо і продовжуємо надавати підтримку реалізації Україною широкомасштабних реформ відповідно до Річної національної програми у рамках нашого особливого партнерства. Ми вживаємо додаткових зусиль з підтримки реформ і трансформації сектора безпеки і оборони, спрямованих на підвищення оперативної сумісності між Україною і силами НАТО. Ці зусилля викликані необхідністю підвищення здатності України забезпечити власну безпеку. Ми схвалюємо участь України в Ініціативі взаємосумісності партнерів, а також зацікавленість України в розширенні своїх можливостей у рамках цієї Ініціативи і з нетерпінням очікуємо її подальшої участі».

Отже, НАТО не лише бере до уваги прагнення українського народу та політичного класу стати членом Альянсу, та повторює умови для подальшого зближення, а й робить конкретні кроки для того, щоб допомогти Україні виконати вимоги, необхідні для самозахисту і, зрештою, за наявності такого бажання, для вступу в Альянс. Відповідні зобов'язання можна знайти в усіх документах Уельського саміту 2014 року та наступних зустрічах на всіх рівнях.

Це пов'язано з поверненням Альянсу до його початкової та найважливішої місії – захисту громадян і території своїх держав-членів. У цьому контексті, думаю, Україна могла б сформулювати, яким буде її власний внесок до безпеки і колективної оборони Альянсу після завершення реформ. Так, вона може відігравати роль захисника західних цінностей і нового кордону Альянсу між Сходом і Заходом.

Україна має сформулювати, яким буде її внесок
у безпеку Альянсу після завершення реформ.
Приміром, вона може відігравати роль захисника
західних цінностей і нового кордону Альянсу
між Сходом і Заходом

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОРДОН: ЗМІЦНЕНИЙ, МІЛІТАРИЗОВАНИЙ, ОБОРОНОЗДАТНИЙ

Ми повертаємося до фундаментального аргументу цієї еволюції: прагнення політичного класу і громадян України до вступу в НАТО. Йдеться про тих громадян, які живуть на територіях, контрольованих законною владою у Києві, бо у цьому контексті для НАТО важить суверенітет, а не обмежений суверенітет, а також вільне волевиявлення громадян, а не позиція тих, хто залишаючись на окупованих територіях, висловлюють свою волю під загрозою зброї.

Насправді Росія змінила символічний кордон між Сходом і Заходом, який у рамках Східного партнерства ЄС описувався як зона перетину та впливів усіх акторів, де громадяни незалежних держав мають право самостійно обирати свій шлях та засоби для забезпечення своєї безпеки та досягнення успіху (відповідно до Паризької хартії для нової Європи, узгодженої та підписаної Росією). Москва вдалася до воєнної агресії, щоб перешкодити вільному вибору українського народу та законно обраної влади приєднатися до Зони поглибленої та всеосяжної вільної торгівлі з ЄС (DCFTA) – кроку, що начебто блокував прагнення Путіна відновити Радянський Союз в новому форматі та під його авторитарним контролем.

Наступним кроком стала мілітаризація анексованої території Криму та територій Східної України, що у ході гібридної війни, розв'язаної Росією проти України, зазнали агресії з боку російських військ, з російською зброєю, під російським командуванням і за підтримки сил, підпорядкованих Росії. Такий розвиток подій означає, що новий кордон між Сходом і Заходом, що його Москва пропонує світові та Європі, є зміцненим, мілітаризованим та обороноздатним. Ця межа фактично є новою Берлінською стіною протяжністю у кілька тисяч кілометрів.

У цьому контексті Україна повинна отримати можливість захистити себе, і для цього слід якомога швидше організувати лінію оборони на захід від наявної демаркаційної лінії на Донбасі та на півночі Криму. Я підтримую надання Україні оборонного озброєння та підготовку Національної гвардії, сил оборони і внутрішніх військ України для протистояння ймовірній подальшій агресії за участі російських військ та їхніх союзників, спрямованої за межі територій, що наразі контролюються Росією.

Озброєння, що поставляється в Україну для оборони, не може бути використаним для силового звільнення території Донбасу. Це неможливо, адже кожен крок з модернізації військ і озброєнь, як і будь-яка спроба ліквідації сепаратистського анклаву, може призвести до того, що Росія введе додаткові війська і озброєння, та, відповідно, до кровопролиття у ході прямого протистояння. Із іншого боку, допомога Україні у зміцненні її здатності протистояти будь-яким подальшим атакам або спробам захоплення нових територій (тобто підготовка збройних сил і надання Києву необхідного оборонного озброєння), є цілком виправданою. І це могло б стати основою майбутнього ситуативно-фактичного кордону між Сходом і Заходом.

Це не означає, що Україна має колись відмовитися від своїх прав на території, визначені міжнародним правом і міжнародно визнаними кордонами. У всіх документах НАТО зазначено, що в Криму відбулася анексія Росією території України, а складовою вирішення конфлікту на Донбасі є повернення Україні повного контролю над її кордоном. Прагнення Києва покращити свою здатність контролювати та захищати свою територію за допомоги та підтримки НАТО, у ході реформування державних органів та запровадження принципів ЄС і НАТО (якщо це дійсно є вибором громадян України), не зашкодить та не вплине у негативному сенсі на перспективу відновлення у майбутньому контролю України над всією своєю територією.

УКРАЇНА: ЗАГРОЗИ ТА МОЖЛИВОСТІ

Подібний розвиток подій несе з собою серйозну загрозу. Якщо конфлікт не буде розв'язано (а це цілком можливо), населення, що залишиться в деяких регіонах Сходу України та в Криму, виявиться відрізаним від суверенного простору України на десятиліття; виникне відчуття відчуженості подібне до того, як це сталося в зонах інших заморожених конфліктів, наприклад, Придністров'ї. Ця частина населення залежатиме від фінансових асигнувань з Москви і буде де-факто інтегрована у Росію.

Із іншого боку, на території, яка залишається під контролем законної влади в Києві і буде захищеною, можна проводити реформи, що означатиме запровадження відповідних норм та створення відповідних органів, тобто забезпечення реальної присутності демократичних та євроатлантичних інституцій. Це стане важливим кроком до вступу України в ЄС і НАТО. Виконуючи зобов'язання, взяті з підписанням Угоди про асоціацію з ЄС та ЗВТ, а також у рамках процесу лібералізації візового режиму, Україна зможе стати ближчою до ЄС і НАТО і, за певних умов, чому б і ні, домогтися у середньо або довгостроковій перспективі від держав-членів позитивного рішення та стати повноправним членом обох організацій. Це може статися ще до того, як Київ відновить повний контроль над своєю міжнародно визнаною територією. Держава, яка не є членом НАТО, не може мати права вето на внутрішнє рішення Альянсу щодо вступу України, або, принаймні, на рішення щодо частини території, контрольованої законною владою.

Україна може в середньо та довгостроковій перспективі стати членом ЄС і НАТО. Не виключено, що це станеться ще до того, як Київ відновить повний контроль над своєю міжнародно визнаною територією

Дієвою стратегією щодо Криму може стати тверде засудження анексії території військовою силою, своєрідного аншлюсу із загрозою застосування зброї проти місцевого населення. Також варто звернути увагу на порушення прав людини і національних меншин, передусім – кримських татар. На Донбасі ж, по той бік фактичного внутрішнього кордону, мають бути реалізовані Мінські угоди. Це означає виведення всіх військових та воєнізованих груп, сил і засобів з зони конфлікту та відновлення повного контролю України над кордоном. Це також передбачає дотримання принципів, які Москва визнає, принаймні на словах, якщо вірити Міністерству закордонних справ Росії, а саме територіальної цілісності, незалежності та суверенітету України. Нарешті, це виключає будь-які особливі умови для «співвітчизників за кордоном», будь-які надумані права, що насправді просувають інтереси великої держави, та будь-які нові форми брежнєвської «доктрини обмеженого суверенітету», що їх Росія бажає нав'язати Україні та іншим пострадянським незалежним державам.

Якщо Росія відкине такий варіант розвитку подій, тобто припинення вогню та повне дотримання Мінських угод, або спробує змінити ситуацію на свою користь з метою обміну миру на обмеження суверенітету України, її права самостійно обирати інструменти для підтримання своєї безпеки (приєднання до НАТО) та процвітання (вступ до ЄС); Київ матиме виграшну позицію для подальших переговорів щодо вступу в ЄС та/або НАТО. Навіть тимчасова відсутність контролю над всією територією не може виключати перспективу повернення втрачених територій у майбутньому. Це є важким вибором для України, і так само це стане важким вибором для НАТО та ЄС у разі успішного проведення Києвом реформ і подання формальної заявки на вступ до обох організацій. Однак надзвичайні умови і надзвичайні ситуації вимагають надзвичайних рішень. І така ситуація є цілком можливою, якщо українська суверенна влада прийме відповідне рішення, а народ України підтримає його⁴³.

Юліан Кіфу –

доцент Національного інституту дослідження політики та державного керівництва і президент Центру запобігання та раннього попередження конфліктів (Бухарест), колишній радник президента Румунії з питань стратегії, безпеки та міжнародної політики.

43 Для отримання більш детальної інформації, запрошуємо до ознайомлення з іншими публікаціями автора: Iulian Chifu, *Decizia de securitate în Republica Moldova*, Bucharest, 2009; Iulian Chifu, *Gândire Strategică*, Bucharest, 2013; Iulian Chifu, Britta Ramberg, *Crisis management in Transitional Societies*, Stockholm, 2007. Iulian Chifu, Oazu Nantoi, Oleksandr Sushko, «The Breakthrough Crisis» of a quick solution in Transnistria, a cognitive institutional approach of the crisis decision-making, Bucharest, 2008; Iulian Chifu, Oazu Nantoi, Oleksandr Sushko, *The perception of Russia in Romania, Republic of Moldova, Ukraine*, Bucharest, 2010.

НАТО І УКРАЇНЦІ. ЧИ МАЄ ЗНАЧЕННЯ ГРОМАДСЬКА ДУМКА?

СЕРГІЙ СОЛОДКИЙ

Ще ніколи українці не підтримували інтеграцію України до НАТО настільки масово. Згідно з окремими соціопитуваннями⁴⁴ показник підтримки членства України в Альянсі подолав позначку в 50%. Утім, зростання кількості прибічників руху країни до НАТО зовсім не зблизило дві сторони. В Альянсі продовжують наголошувати на відсутності консенсусу серед українців. Проте навіть наявність 90% підтримки курсу на НАТО серед українців навряд чи змусить західні країни відчинити двері перед Україною по-справжньому у короткій перспективі.

ЄВРОАТЛАНТИЧНІ СИМПАТІЇ УКРАЇНЦІВ. ЩО ЗМІНИЛОСЯ ПІСЛЯ АГРЕСІЇ РОСІЇ?

Якби референдум про вступ України до НАТО проводився наприкінці 2014 року, то фактично половина українців проголосувала би за вступ, не більше третини – проти. Ще чверть – не визначилися або не брали б участі у референдумі. У минулому році спостерігався стрімкий ріст підтримки євроатлантичної інтеграції серед українців. Наприкінці 2014 року соціологічні компанії фіксували небачені досі показники в понад 45%.

Дискусії, організовані Інститутом світової політики, в південних та східних обласних центрах України виявили підвищений інтерес до теми руху України до Альянсу серед лідерів громадської думки. Ті журналісти, громадські активісти, місцеві політики, які ще півтора року тому, виступали за позаблоковість, сьогодні піддають перегляду свої позиції, перетворюючись на палких прихильників руху до НАТО. Показовим був мініреферендум, організований Інститутом світової політики в Запоріжжі серед локальних лідерів думок: жоден із учасників не висловився в підтримку членства України в російськоцентричній Організації Договору про колективну безпеку (ОДКБ)⁴⁵.

44 Приміром, відповідно до опитування соціологічної групи «Рейтинг», проведеного в листопаді 2014 року, 51% українців виступають за приєднання України до НАТО. Детальніше про опитування за посиланням у відкритому доступі: <http://www.ratinggroup.com.ua/products/politic/data/entry/14117/>

45 Своєрідний референдум в Запоріжжі був організований під час засідання Стратегічного дискусійного клубу 19 вересня 2015 року. Запитання в анкеті звучало так: «Який формат безпеки найбільше відповідає інтересам України?» У голосуванні взяли участь більше ста учасників дискусії. Згідно з результатами ніхто не обрав варіант «ОДКБ», 21% опитаних обрали нейтралітет, 43% – інтеграцію до НАТО; 26% - союзницькі відносини зі США%; 10% - відновлення в Україні ядерного арсеналу. Детально про СДК у Запоріжжі за посиланням: <http://m.day.kiev.ua/ru/article/den-planety/my-vpolne-mozhem-pobedit-drugoe-delo-kogda-i-kak>

Жоден із учасників мініреферендуму, організованого Інститутом світової політики в Запоріжжі, не проголосував за ОДКБ

Підтримка НАТО, між тим, виявляється під час дискусій (особливо це було помітно на Стратегічному дискусійному клубі в Одесі) не тільки в схвальних заявах на адресу Альянсу, але й в критиці. Найпоширеніші заклики одеських лідерів думок: «Чому країни НАТО не поставляють свою зброю в Україну?», «Чому НАТО не приймає Україну в свої члени?», «Чому НАТО постійно не проводить свої навчання на території України?». Зміна дискурсу в південних та східних областях очевидна: якщо два роки тому більшість місцевих діячів у Одесі, Харкові чи Запоріжжі критикували би НАТО за його наміри «втягнути Україну», то сьогодні така ж більшість журналістів, активістів критикують Альянс за брак рішучості щодо підтримки України.

Звичайно, така критика не може однозначно інтерпретуватися як підтримка євроатлантичної інтеграції України. Навпаки, серед антизахідників досить популярний аргумент: «Україна нікому не потрібна». І відсутність належної підтримки з боку НАТО може використовуватися представниками проросійського дискурсу як доказ того, що «Україну всі зрадили». Це може ще більше дезорієнтувати українців, дискредитувати ідею тісного партнерства між НАТО та Україною.

Аргументи «за» і «проти» НАТО за останній рік не сильно різняться від тих, які висувалися до російської агресії. Хоча, очевидно, що саме чинник війни, розв'язаної Росією, преважує серед мотивацій прибічників Альянсу. Отож, основний аргумент тих, хто виступає за як мінімум тісну кооперацію з НАТО або ж за повноцінне членство в організації, полягає в наступному: «Співпраця з НАТО дозволить швидко модернізувати оборонний сектор України. Досвід Альянсу стане в нагоді для стрімкого посилення національної безпеки. Україні потрібні союзники в боротьбі з агресією Росії, оскільки наодинці державі з російською воєнною машиною не справитися».

Досі російський чинник хоч і розглядався серед мотивів для євроатлантичної інтеграції, але не був настільки помітним. Українська влада постійно наголошувала, починаючи від першої заяви, що декларувала курс на НАТО ще в 2002 році: вектор на інтеграцію до Альянсу жодним чином не спрямований проти Росії. Можемо пригадати, що українська влада приймала перше рішення щодо інтеграції України в НАТО поспіхом якраз на тлі неочікуваного зближення Росії і Альянсу (у травні 2002 року на саміті в Римі було, зокрема, створено Раду Росія-НАТО).

Українські можновладці наголошували: членство України в НАТО посилюватиме безпеку як у регіоні, так і на всьому континенті. Присутність України серед рівноправних членів

Альянсу стала би найкращою гарантією, що ця організація ніколи б не прийняла рішень, які б загрожували Росії, – один із найпоширеніших аргументів в українському уряді часів Леоніда Кучми та Віктора Ющенка. Більше того, в старій редакції Закону «Про основи національної безпеки України» наголошувалося, що одним із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України є «забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства у Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з Російською Федерацією⁴⁶». Ця стаття містилася в документі 2003 року (за часів президента Леоніда Кучми), вона залишилася в такому ж вигляді в редакції закону від 2006 року (президентське крісло обіймав Віктор Ющенко), у 2010 році слова про НАТО вилучають, але все одно залишається ув'язка інтеграції до ЄС і добросусідства з РФ (за президента Віктора Януковича). В останній редакції закону жодної ув'язки з Росією, природно, немає: пріоритет національної безпеки України – «інтеграція в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі та в євроатлантичний безпековий простір».

Російський чинник мобілізував громадську думку українців: удвічі зросла кількість прибічників вступу до НАТО, настільки ж зменшилося число опонентів

Утім, саме російський чинник наразі виявився найбільш ефективним для мобілізації громадської думки: після анексії Криму Росією більше ніж удвічі зросла кількість прибічників вступу до НАТО, настільки ж зменшилося число опонентів євроатлантичного вибору. В українському суспільстві зростання підтримки інтеграції до НАТО на тлі страхів перед Росією вже спостерігалось – під час Тузлинської кризи 2003 року. Варто при цьому зауважити, що ріст підтримки (нехай і незначний – лише на 4%) відбувся всупереч масовій антизахідній істерії, яка панувала в той час із ініціативи оточення ізольованого президента Леоніда Кучми⁴⁷. У 2002 році, відповідно до даних Центру Разумкова, кількість прибічників і опонентів НАТО в Україні приблизно була однаковою – 32%. Відтоді, на тлі нищівної критики західних країн в українських мас-медіа спостерігалось стабільне збільшення суспільної опозиції до

46 Зокрема, про це йдеться в Законі «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 року. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15/ed20030619>

47 Якби наступної неділі відбувався референдум щодо вступу України до НАТО, як би Ви проголосували? (Динаміка, 2002-2015), Центр Разумкова. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=46

Альянсу. У листопаді 2004 року (перед Помаранчевою революцією) підтримка НАТО впала до 15% – меншого показника за останні 15 років не було. Із тих пір рівень настроїв «за» НАТО не перевищував 25-27%. Натомість число опонентів розширювалося: в останній рік президентства Кучми не хотіли вступати до Альянсу майже 56% українців, згодом цей показник сягнув 60% – уже за президента Віктора Ющенка (у вересні 2005 року). Зрушили з місця цей тренд тривалістю в десятиліття саме агресивні дії Росії (див. діаграму №1).

Згідно з опитуванням Центру Разумкова, у квітні 2014 року кількість прибічників вступу до НАТО зростає до небачених досі 36,7%, у березні 2015 року цей рівень становить 43,3%. Водночас кількість опонентів Альянсу весною 2014 року впала до 41,6%, а рік потому – до 31,6.

Опоненти НАТО в цілому мало змінили свою аргументацію проти євроатлантичної інтеграції України. Як відзначають регіональні експерти у південних та східних областях, де опозиція найсильніша, люди старшого покоління досі перебувають у полоні дихотомних стереотипів «НАТО-СРСР». Істотною є група опонентів Альянсу також серед молоді – це так звані прибічники «антимайдану», які на рівні «побутової геополітики» вбачають за подіями останнього року «сценарії Заходу», «змову для розбрату між братніми народами»⁴⁸. Головний аргумент при цьому полягає в тому, що вступ до НАТО спровокує Росію на масштабну агресію. Чимало українців антинаївського спрямування заперечують факт агресії Росії проти України і наполягають, що співпраця, а тим більше інтеграція до Альянсу «поневолять нашу державу»⁴⁹.

Серед українців Півдня та Сходу України почав посилюватися сегмент тих, хто не визначився: вони вже розчарувалися в Росії, але ще не повірили Заходу

Регіональні експерти відзначають, що серед українців Півдня та Сходу України почав посилюватися сегмент тих, хто не визначився: вони вже розчарувалися в Росії, але ще не повірили Заходу. Для таких українців: Росія – уже не друг, а Захід – ще не друг. Вони розуміють, що наразі марно виступати за будь-яку інтеграцію у російськоцентричні блоки, але останні події для них не стали доказом необхідності інтеграції в ЄС чи тим більше в НАТО. У кращому випадку, такі українці поповнили лави прихильників нейтралітету, але, найпевніше ці громадяни – перейшли до категорії «не визначилися»⁵⁰. Згідно з опитуванням соціологічної групи «Рейтинг» саме в

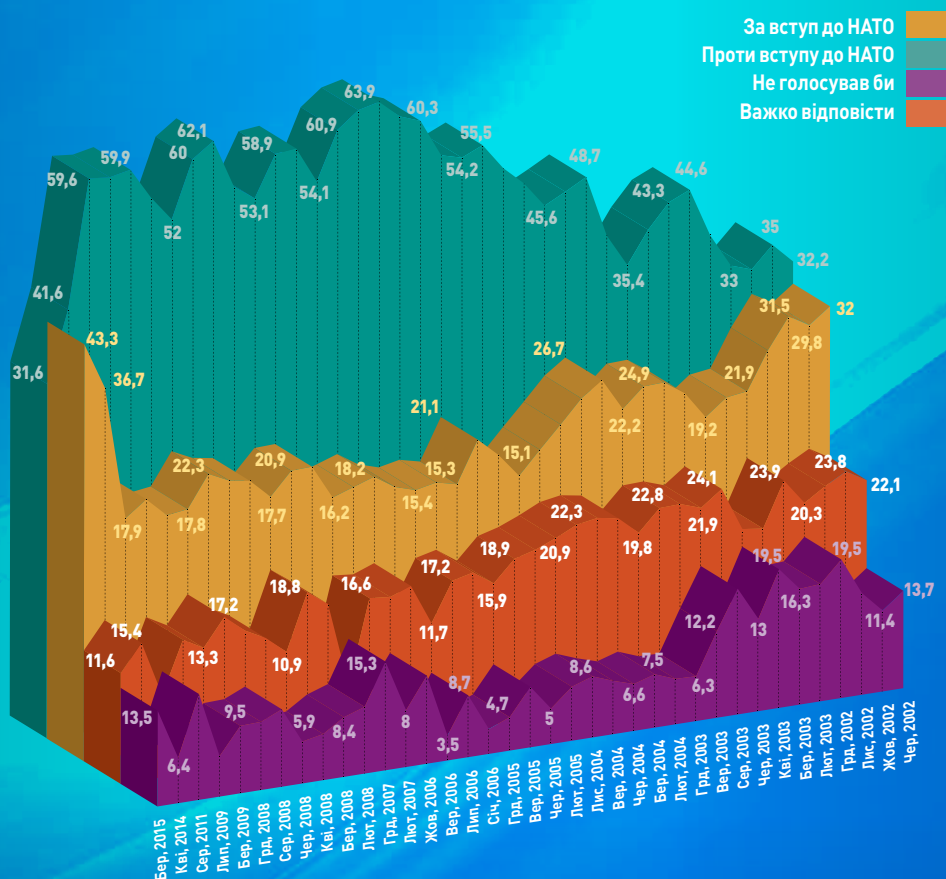
48 Із інтерв'ю Інституту світової політики з політологом Юлією Біденко (Харків) та Ігорем Зубком (Запоріжжя). Частина думок висловлена під час дебатів у рамках проекту Стратегічний дискусійний клуб.

49 Із інтерв'ю аналітиків Інституту світової політики з регіональними експертами.

50 Наразі це лише гіпотетичне припущення через брак глибоких соціологічних досліджень із цього приводу.

ДІАГРАМА №1. ДИНАМІКА СТАВЛЕННЯ УКРАЇНЦІВ ДО ЧЛЕНСТВА В НАТО

(2002-2015 РОКИ)



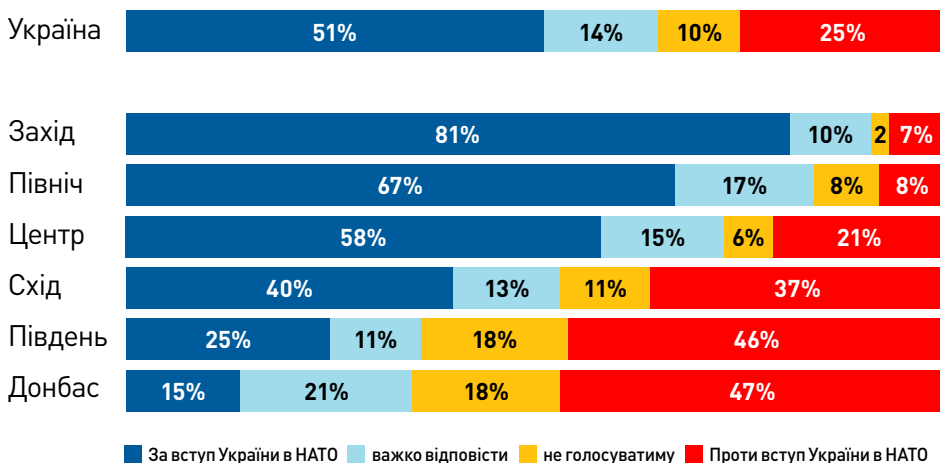
Джерело: результати досліджень соціологічної служби Центр Разумкова.

Питання було сформульовано так: Якби наступної неділі відбувався референдум щодо вступу України до НАТО, як би Ви проголосували?

областях на Півдні та Сході найбільше громадян, які або не визначилися, або б не брали участі в референдумі щодо НАТО. На Донбасі цей показник становить 39% (21% громадян регіону «важко відповісти» і 18% не голосували б). На Півдні цей показник становить 29% (11% «важко відповісти» і 18% не голосували б). У західних областях рівень «невизначенців» не перевищує і 15% (див. діаграму №2).

ДІАГРАМА №2. СТАВЛЕННЯ ГРОМАДЯН ДО ВСТУПУ УКРАЇНИ В НАТО

Регіональний вимір



Джерело: результати опитування Соціологічної групи «Рейтинг», листопад 2014.

ДЕМОКРАТІЯ МАЄ ЗНАЧЕННЯ, АЛЕ НЕ ЗАВЖДИ...

Зростання рівня підтримки вступу до НАТО серед українців, утім, не робить такий вступ ближчим. Чинник суспільних настроїв при вступі тієї чи іншої країни до НАТО – порівняно новий. Принаймні в часи холодної війни, коли домінував принцип жорсткого інтересу, антирадянський табір не фокусувався особливо на ставленні пересічних громадян. Політичні еліти західних країн діяли відповідно до зрозумілої логіки: суспільна думка багатьох країн Заходу тяжіла до лівацтва, яке в свою чергу сприймалося правлячими колами як загроза безпеці че-

рез тісні контакти з комуністичною Москвою. Так, в 1948 році існував серйозний ризик приходу до влади в Італії комуністів, що вбачалося як серйозний ризик трансатлантичній безпеці.

Утім, повністю ігнорувати «голос народу» країнам-членам Альянсу не вдавалося і під час протистояння з Варшавським пактом. Так, Іспанія після масових протестів проти членства країни в Альянсі зрештою провела референдум з приводу перебування серед членів НАТО – його було організовано в 1986 році, через чотири роки після вступу країни в організацію. Зрештою 57% іспанців висловилися на користь членства в НАТО. Цікавий приклад Іспанії також і в тому контексті, що США пропонували союзникам прийняти країну до Альянсу ще за часів режиму Франсиско Франко, однак інші члени організації виступили проти цього через нехтування іспанським керівництвом принципами демократії. Відтак Мадрид – яскраве відображення того, що навіть у часи біполярної конфронтації роль демократичних стандартів мала значення. Хоча, імовірно, не таке ключове, як після повалення Берлінського муру.

Проект демократизації, який визначав порядок денний міжнародних відносин після краху Радянського Союзу, вніс відповідні корективи і в неформальний перелік критеріїв розширення НАТО. Угорщина, Словенія провели референдуми щодо вступу в НАТО: перша – в 1999 році, друга – в 2003 році. Українська влада від самого початку проголошення євроатлантичного курсу в 2002 році також наголошувала, що в країні буде проведено референдум щодо членства в НАТО. Хоч проведення референдуму немає серед умов для членства в Альянсі (функціонери НАТО підтверджують, що їм цілком достатньо для цього результатів соціологічних опитувань), однак питання ставлення громадськості до НАТО в країнах кандидатах мало важливе значення в останні 20 років.

Інтерес НАТО до суспільної думки не випадковий. Із одного боку, він вкладається в парадигму проекту демократизації – згідно з нею важливі політичні рішення мають прийматися за високої поінформованості громадян і, відповідно, політичні еліти повинні ґрунтувати свою позицію на волі більшості громадян. Існує і більш раціональний мотив: НАТО не може наражати себе на небезпеку, аби країна входила і виходила з організації щойно в ній змінюватиметься політичний режим. Більше того, несхвалення рішення про членство в НАТО громадянами може обмежувати простір для прийняття рішень у сфері євроатлантичної безпеки або ж просто може делегітимізувати прийняті рішення. (Хоча в історії НАТО траплялися випадку з виходом країн, і це особливим чином не впливало на ефективність організації: так було з виходом Франції з об'єднаної військової структури НАТО 1966 році; а також з короткостроковим виходом Греції (1974-1980 роки) через інтервенцію турецької армії до Кіпру).

Усі країни, які вступали до Альянсу в період після холодної війни, проводили роз'яснювальні інформаційні кампанії серед своїх громадян щодо переваг трансатлантичного партнерства. Таким чином, із одного боку, НАТО прагнуло демократизувати процес розширення, а з іншого, Альянс фактично перестраховувався: без широкої суспільної підтримки уряду нових країн-членів могли б виявитися скутими у своїх рішеннях щодо співпраці з НАТО.

СИМПАТІЇ УКРАЇНЦІВ VS СТРАХИ ПЕРЕД РОСІЄЮ

Низький рівень підтримки шляху до НАТО в Україні вважався дотепер значною перешкодою для успішної інтеграції. У 2008 році, коли на саміті НАТО у Бухаресті (Румунія) розглядалося питання про надання Україні Плану дій щодо членства, саме відсутність суспільної підтримки називалася як одна з головних перешкод прогресу у відносинах двох сторін⁵¹. У спостерегачів, утім, не виникало сумнівів, що основна причина усе-таки полягала в жорсткій реакції російського керівництва на зближення України та Альянсу – Німеччина, Франція, Італія, країни Бенілюкс сподівалися на розвиток «нової архітектури безпеки в Європі», яка базувалася на врахуванні позиції Росії. Хоч офіційно всі керівники країн-членів НАТО заявляли, що Москва не матиме права вето на розширення організації, де-факто виглядало так, що країна таку преференцію отримала. Понад те, сьогодні це неформальне право вето Росії ще більше посилилося через розв'язану нею агресію.

Дипломати, які представляють країни-члени НАТО, як і, власне, функціонери штаб-квартири Альянсу наголошують на тому, що в Україні досі не існує консенсусу щодо теми вступу до НАТО: це питання ділить країну фактично навпіл⁵². Щоправда, в НАТО ніхто поки не пояснив, який саме консенсус буде вважатися релевантним. Чи можна вважати консенсусними 60% підтримки чи необхідно досягнути рівня в 70%. Згодом, вочевидь, в НАТО можуть з'явитися додаткові аргументи для заяв про несвоечасність розмов про можливе членство України в Альянсі – приміром, можна заявити про ситуативний характер підтримки НАТО серед української громадськості. Історичний досвід підтверджує, що прихильність українців до НАТО залежить прямо пропорційно від агресивної політики Росії. Так, вперше ця динаміка стала очевидною на тлі вже згаданої тузлінської кризи, але потім рівень підтримки знову пішов на спад. Отож, можна припустити, що з нормалізацією відносин між Україною та Росією популярність НАТО може знизитися.

НАТО дотримується наразі двоїстої політики щодо перспективи членства для України: із одного боку, представники Альянсу заявляють про політику «відкритих дверей»; а з іншого, окремі впливові політики країн-членів кажуть про несвоечасність такого кроку. Частина держав, що входять до НАТО, всерйоз обмірковують можливість прийняття нав'язливої ідеї російської зовнішньої політики про «привілейовані інтереси» і «сферу інтересів» на пострадянському просторі. Це може призвести до ситуації, що навіть бажання 90% громадян України бачити свою державу частиною Альянсу не зустрінє жодного розуміння в євроатлантичних партнерів. Достатньо навіть одного голосу проти в НАТО, аби заблокувати входження України до трансатлантичного безпекового простору. Один із найяскравіших прикладів –

51 *The New York Times*. *NATO Allies Oppose Bush on Georgia and Ukraine*, April 3, 2008. Режим доступу: <http://www.nytimes.com/2008/04/03/world/europe/03nato.html?pagewanted=all>

52 Найчастіше думка про відсутність консенсусу серед українців з питання вступу до НАТО лунала під час засідання Стратегічного дискусійного клубу в Херсоні (16 квітня 2015 року). Посилання: <http://iwp.org.ua/ukr/public/1494.html>

Грузія, де більшість громадян підтримує членство країни в НАТО, однак на заваді стають інші аргументи (наявність заморожених конфліктів і реакція Росії).

На тлі відсутності чіткої відповіді з боку НАТО щодо перспектив відносин із Україною не виключено, що серед громадян зростатиме кількість тих, хто виступатиме або за нейтралітет, або ж поповнить табір «невизначенців». Згідно з однією з гіпотез соціологів: популярність НАТО в Україні уже, ймовірно, досягнула свого максимуму, надалі потрібно проводити інформаційну роботу серед тих громадян, які як не довіряли, так і продовжують не довіряти Заходу⁵³. Звісно, що в умовах нездатності самого Заходу дати чіткі сигнали Україні така інформаційна робота матиме невелику ефективність. На позицію багатьох українців, які виступають проти інтеграції в західні структури, впливає чинник пониженої самооцінки: «Ми там все одно нікому не потрібні». Поглиблення таких настроїв може загрожувати зростанням популярності популістських політичних сил, які будуть експлуатувати антизахідні чи навіть антидемократичні лозунги.

Поглиблення розчарування серед українців може загрожувати зростанням популярності популістських політичних сил, які будуть експлуатувати антизахідні чи навіть антидемократичні лозунги

У рамках партнерства України та НАТО, відтак, на обидві сторони покладається значна відповідальність за збереження позитивних оцінок тіснішої співпраці. Українська влада повинна використовувати всі наявні можливості для реформування безпекового сектору за підтримки Альянсу. НАТО, в свою чергу, має демонструвати більшу рішучість у підтримці України у її протистоянні агресії. Чим більше прикладів ефективної кооперації – тим більш імовірно, що антизахідні, проавторитарні популісти не матимуть підтримки. НАТО повинно з більшим терпінням ставитися до заяв українських діячів про надання перспективи членства. Нашарування старих образ, недовіри чи страху перед Росією не повинні стати на заваді активізації «особливого партнерства», яке би зрештою не відбирало в українців шансу стати частиною євроатлантичного простору.

Сергій Солодкий –
перший заступник директора Інституту світової політики

53 *Із інтерв'ю експерта Інституту світової політики аналітика Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва Марії Золкіної.*

ЗАМІННИК ЧЛЕНСТВА В НАТО: ФІНСЬКА МОДЕЛЬ?

ЧАРЛІ САЛОНІУС-ПАСТЕРНАК

У публічному дискурсі лунає чимало гіпотез, яким міг би бути безпековий формат України, якщо повноправне членство виявиться не реалістичною перспективою. Із-поміж таких версій досить часто лунають заяви про доречність фінської моделі, яка передбачає членство в ЄС, але не передбачає повноцінної інтеграції до НАТО. Між тим, у самій Фінляндії після агресії Росії проти України дещо змінилося сприйняття євроатлантичної інтеграції, по-жвавилися дискусії на тему можливого членства країни в Альянсі.

ФІНСЬКА МОДЕЛЬ. ЯКА ВОНА?

Зовнішня та безпекова політика Фінляндії позначені офіційною спадковістю, що часом переривалася істотними змінами; втім, за лаштунками відносини з важливими для країни партнерами постійно змінювалися. Серед таких змін варто відзначити припинення холодної війни, скасування Угоди про дружбу, співпрацю і взаємну допомогу з Радянським Союзом, а також вступ до Європейського Союзу. Впродовж усього цього часу Фінляндія зберігала широкий погляд на безпеку та надавала перевагу національній обороні, спираючись на загальний військовий обов'язок і значний резерв. Щорічно понад 20 тисяч чоловіків і 300-400 добровольців-жінок проходять навчання у Силах оборони Фінляндії (FDF), які у мирний час складаються з понад 8 тисяч солдатів і 5 тисяч цивільних осіб. У разі війни фінська армія може мобілізувати близько 230 тисяч солдатів. Раніше у річному оборонному бюджеті, що становить близько 2,7 млрд. євро (1,28% ВВП), видатки на матеріальне забезпечення, заробітну плату та операційні витрати були краще збалансовані, але у 2014 році близько 17% бюджету пішли на закупівлі, 68% – на загальні операційні витрати, а залишок – на заробітну платню. І лише близько 1,5% оборонного бюджету використовується для участі у міжнародних миротворчих або антикризових операціях⁵⁴. Загалом, очевидно, що пріоритетом для Фінляндії залишається національно-територіальна оборона, однак разом з тим країна відряджає близько 500 солдатів до різних міжнародних операцій. Досвід участі у цих операціях дозволяє стверджувати, що з точки зору професіоналізму і боєздатності, фінські резервісти демонструють високі характеристики порівняно зі збройними силами, сформованими на контрактній основі; а рівень взаємодії фінської армії, військово-морського флоту і військово-повітряних сил з силами країн-членів НАТО є надзвичайно високим.

Рівень взаємодії фінської армії, військово-морського флоту і військово-повітряних сил з силами країн-членів НАТО є надзвичайно високим

54 Річний звіт Фінських сил оборони за 2014 рік та додаткові документи.
Режим доступу: <http://vuosikertomus.puolustusvoimat.fi/>

Очевидно, що відносини Фінляндії з НАТО зазнали суттєвих змін з 1994 року, коли вона приєдналася до програми Партнерства заради миру (ПЗМ). Ці два десятиліття всебічної та поглибленої співпраці стали можливими завдяки поступовому зміцненню довіри між обома сторонами. Насамперед, це результат того, що Фінляндія неодноразово підтверджувала, що здатна дотримуватися власних обіцянок, чи то під час операцій з врегулювання криз, чи то під час навчань (або у рамках інших формах співпраці), а НАТО, зі свого боку, залучав Фінляндію до багатьох видів власної діяльності, до яких раніше допускалися лише члени Альянсу.

Найбільш помітним аспектом відносин стала участь Фінляндії в операціях з урегулювання криз під егідою НАТО. Із 1995 року фінський батальйон брав участь у операціях НАТО на Балканах – спершу в IFOR (багатонаціональна миротворча сила у Боснії і Герцеговині), а пізніше (з 1996 року) – у SFOR (сили НАТО з підтримки миру в Боснії і Герцеговині). Із початком операції KFOR у Косово в 1999 році Фінляндія відрядила до зони бойових дій великий батальйон, що складався переважно з резервістів. Варто відзначити, що Фінляндія стала першою країною – не-членом НАТО, якій було довірено оперативне командування бригадою Альянсу (багатонаціональною бригадою «Центр»). Фінляндія приєдналася до операції ISAF у Афганістані у січні 2002 року, і з того часу в розпорядженні НАТО постійно перебували від 50 до понад 200 фінських солдатів, а внесок країни до наступної місії «Рішуча підтримка» становить близько 80 військових.

Фінляндія також бере активну участь у роботі різних пов'язаних з безпекою груп і комітетів, що діють під егідою НАТО. Так, у 1997 році Фінляндія стала членом Ради євроатлантичного партнерства (РЕАП) та почала активно долучатися до роботи комітету цивільного планування у випадку надзвичайних ситуацій (СЕР), відрядивши 14 фахівців до восьми підкомітетів. А у 1998 році Фінляндія приєдналася до Євроатлантичного координаційного центру реагування на природні та антропогенні катастрофи (EADRCC), ініціатива Росії.

Із 1990-х років Фінляндія, прагнучи максимально наблизитися до стандартів НАТО, співпрацює з НАТО у сфері матеріально-технічного забезпечення армії, а також використовує Процес планування та оцінки сил (PARP) та власні Цілі партнерства (PG) для зміцнення національної оборони. І цей аспект співпраці систематично поглиблюється впродовж останнього десятиліття. Так, Фінляндія долучилася до проекту Стратегічних авіапереvezень НАТО, а також стала партнером Сил реагування НАТО (NRF) у 2008 році, у тому числі для того, щоб отримати ширший доступ до стандартів і процедур організації, і з 1990-х років матеріальне забезпечення фінської армії відповідає стандартам Альянсу. У вересні 2014 року Фінляндія та Швеція підписали з НАТО Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримки приймаючої країни та приєдналися до програми Розширені можливості партнерства (EOP), що уможливорює подальшу співпрацю.

Варто відзначити, що таке суттєве розширення та поглиблення співпраці не було проєктом лише декількох партій, а здобуло підтримку широкого спектру фінських політичних сил. Це уможливило довгострокове і стабільне планування для різних урядових агенцій і міністерств, які залучені до процесу співпраці з НАТО.

Поглиблення співпраці з НАТО у політичній площині також вимагало від Фінляндії прийняття різних концепцій у сфері політики безпеки. У Фінляндії здобуття членства в Євросоюзі 1995 року розглядається як фундаментальний вибір у сфері зовнішньої політики, безпеки

та економіки, і після цього вибору «мова нейтралітету» вийшла з офіційного вжитку. Замість неї з'явилися заяви: спершу про те, що «Фінляндія не є союзником будь-якого військового блоку», а останнім часом (після Лісабонського договору ЄС) – про те, що «Фінляндія не є членом будь-якого військового альянсу».

ЩО ДУМАЄ ФІНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ПРО ІНТЕГРАЦІЮ ДО НАТО

Різні погляди на те, чи має Фінляндія прагнути членства у НАТО, розділили як фінське громадянське суспільство, так і політиків. Опитування дають різні результати, але загалом, впродовж останнього десятиліття проти членства в НАТО виступали від 60 до 70% фінів, у той час як 20-30% населення підтримували цю ідею, ще близько 10% не визначилися⁵⁵. Це різко контрастує з результатами опитування, проведеного серед офіцерів фінської армії, близько половини яких підтримали членство в Альянсі. Серед офіцерів рангу полковника або вище частка прихильників членства у НАТО є навіть більшою – 70%⁵⁶.

Пересічні фіни виступають проти членства в НАТО.
Натомість офіцери фінської армії у своїй більшості
прагнуть вступу країни до Альянсу. Серед офіцерів
рангу полковника рівень підтримки сягає 70%

Основні причини того, що переважна більшість фінів виступає проти членства країни в НАТО, пов'язані з Росією та її географічною близькістю, а також з тим, що НАТО не розглядається як чинник, що зміцнює безпеку Фінляндії. Ті ж, хто підтримує членство в НАТО, пояснюють свій вибір передусім тим, що членство підвищить безпеку держави як загалом, так і можливість протидіяти конкретним загрозам, пов'язаним з Росією. Те, що обидві сторони використовують однакові аргументи для обґрунтування своїх позицій, є одним з аспектів, що ускладнюють ситуацію для політиків.

Із усіх політичних партій, представлених у парламенті Фінляндії, лише консервативна Національна коаліція та ліберальна Шведська народна партія відкрито підтримують членство країни у НАТО. Партія «Фіни», соціал-демократи, партія «Фінляндський центр» та Партія

55 Опитування щодо безпекової політики Фінляндії та потенційного членства країни у НАТО проводяться досить часто, але найтриваліше з них було проведене Консультативною радою з оборонної інформації (ABDI). Найсвіжіші дані були опубліковані 3 грудня 2014 року. Саме це дослідження є джерелом усіх процитованих результатів опитувань (окрім тих, що відзначені окремо). Результати усіх опитувань ABDI можна знайти на сторінці: http://www.defmin.fi/en/tasks_and_activities/media_and_communications/the_advisory_board_for_defence_information_abdi/bulletins_and_reports

56 Upseerit: Resurssit eivät riitä – Nato-jäsenyydellä vahva tuki, Poliitiikka, 14.1.2014. – Режим доступу: http://yle.fi/uutiset/upseerit_resurssit_eivat_riita_nato-jasenyydella_vahva_tuki/7031264.

зелених залишають питання щодо членства відкритим, але вважають, що нині воно не на часі. Партія «Лівий альянс» ідеологічно протистоїть членству Фінляндії в НАТО.

Загалом, погляди фінського суспільства щодо членства в НАТО є відносно стабільними, хоча нещодавні негативні процеси та загальна нестабільність у сфері регіональної безпеки дещо збільшили частку прихильників Альянсу. Втім, збільшення підтримки поширюється на всі види двосторонньої військової співпраці: зі Швецією (94%), усіма скандинавськими країнами (94%) та ЄС (86%); в той час як на підтримку співпраці з НАТО висловлюється помітно менша частка населення – 56%. Паралельно зі збільшенням підтримки членства Фінляндії в НАТО, опитування показують, що дедалі більше фінів вважають державну політику у сфері оборони невдалою або дуже невдалою – сьогодні таку позицію підтримує близько чверті населення, у 2011 році таких було менше ніж 20%.

Дедалі більше фінів вважають державну політику
у сфері оборони невдалою або дуже невдалою –
сьогодні таку позицію підтримує близько чверті
населення, у 2011 році таких було менше ніж 20%

Аналізуючи різні опитування громадської думки, здається, що попри існування у суспільства певних побоювань щодо фінської оборони та політики безпеки, переважна більшість громадян підтримує загальний підхід керівництва держави. Із практичної точки зору, це означає, що відсутній реальний політичний тиск щодо радикальної зміни підвалин оборонної політики Фінляндії, йдеться про акцент на національно-територіальній обороні, комплектації збройних сил за рахунок військового обов'язку та значного військового запасу, а також про подальшу військову співпрацю з іншими країнами без приєднання до будь-якого військового союзу.

Попри таку позірну стабільність, членство Фінляндії у НАТО не зникає з порядку денного публічних дискусій щодо безпекової та оборонної політики країни. Для розуміння змісту цих дискусій потрібно знати кілька речей, що на них впливають. По-перше, невід'ємною складовою дебатів є маркування людей або як «яструбів НАТО», або як «фінських холодних воїнів». Це означає, що дискусія нерідко ґрунтується на міфах, помилковій інформації або певних поглядах щодо національної ідентичності або причин успіху Фінляндії під час холодної війни.

ФІНСЬКІ СТРАХИ І МІФИ

Ймовірно, найсильніший міф про те, що фінський народ ніколи не зможе розраховувати на допомогу з боку інших країн, пов'язаний з національною ідентичністю та поганим знанням історії. У період незалежності (з 1917 року) Фінляндія насправді отримувала допомогу від країн, з якими уклала відповідні угоди та оборонні пакти. Восени 1944 року СРСР, на-

певне, спромігся б розбити фінську оборону та окупувати Фінляндію, якби остання не мала підтримки Німеччини. Сумніви у надійності союзників по НАТО базується на двох переконаннях, котрі є спадщиною холодної війни: (1) що Організація Варшавського договору (ОВД) і НАТО були однаковою мірою небезпечними військовими союзами та інструментами, які їхні найбільші члени використовували у власних цілях; і (2) що політика нейтралітету дозволила Фінляндії залишитися поза конфліктами між наддержавами в роки холодної війни, в той час як членство в НАТО може втягнути її у подібні протистояння. Проте, членство в ЄС та затвердження кількох пакетів економічних і політичних санкцій проти Росії є очевидним доказом того, що Фінляндія більше не може сподіватися на те, що залишиться остеронь великої політики. Понад те, на чисто військовому рівні, незрозуміло, як Фінляндія – член ЄС і близький партнер НАТО – могла б, наприклад, залишитися остеронь конфлікту або кризи у Балтійському регіоні.

Членство в ЄС та затвердження санкцій проти Росії є очевидним доказом того, що Фінляндія більше не може сподіватися на те, що залишиться остеронь великої політики

Інформація, як і її брак, щодо наслідків членства в НАТО для Фінляндії часто наводиться як причина, чому відсутня реальна дискусія щодо цього питання, а відповідні політичні рішення не приймаються. Втім, це абсолютно не відповідає дійсності. Існує низка офіційних та наукових досліджень щодо військових, політичних і правових наслідків членства. Понад те, було опубліковано десятки статей і високоякісних монографій з цього питання. Однак ґрунтовним дискусіям нерідко перешкоджають явно безпідставні твердження на кшталт того, що членство Фінляндії в НАТО призведе до розміщення на території країни ядерної зброї Альянсу (насправді, НАТО не володіє ядерною зброєю – її мають лише деякі з її членів, а скандинавські члени НАТО мають виключно мирні погляди з цього питання); або що Фінляндія, як член Альянсу, буде змушена брати участь в американських імперіалістичних війнах, або що країна буде змушена відмовитися від резервів як основи національної системи оборони. До специфічного розуміння національної історії та неправдивої інформації додаються застарілі уявлення про те, чим є сучасна війна, і те, чого вона вимагає в сенсі військових можливостей. Це суттєво впливає на очікування щодо того, на яку допомогу може розраховувати Фінляндія, якщо стане членом НАТО.

Отже, можна припустити, що незважаючи на те, що новий уряд на чолі з прем'єр-міністром Юхою Сіпіля (партія «Фінляндський центр») декларує, що Фінляндія впродовж його чотирирічної каденції повинна розглянути можливість вступу до НАТО; малоймовірно, що Фінляндія приєднається до Альянсу за відсутності аналогічного рішення з боку Швеції. Рішення Швеції приєднатися до НАТО вважається одним з двох факторів, які можуть спонукати Фінляндію розпочати власні переговори щодо членства. Іншим фактором є прийняття всією фінською політичною елітою (президентом, урядом і всіма великими партіями) відпо-

відного рішення, що може змінити громадську думку на користь членства у НАТО. Опитування показує, що такий поворот у громадській думці можливий, але немає жодних ознак того, що політична еліта здатна прийняти таке спільне рішення.

Якщо Фінляндія і Швеція вирішать домагатися членства в НАТО, відповідні рішення, звісно, залежатимуть від держав-членів. Офіційні та неофіційні заяви свідчать про те, що у випадку Фінляндії та Швеції процес переговорів про вступ буде нетривалим, а результат – позитивним. На військово-технічному рівні сумісність Фінляндії зі стандартами НАТО є вищою, ніж у деяких дійсних членів. Між тим, членство в Альянсі потребуватиме внесення змін до фінського законодавства, у тому числі, до Конституції. Цілком імовірно, що деякі держави-члени НАТО можуть висловити застереження щодо прийому двох нових членів, особливо зважаючи на те, що приєднання Фінляндії збільшить сухопутний кордон між Росією та членами НАТО майже вдвічі. Проте, важко уявити, що заявки двох стабільних демократичних членів ЄС із сучасними та сумісними зі стандартами НАТО збройними силами можуть бути відхилені.

Процес переговорів про вступ Фінляндії та Швеції до НАТО буде нетривалим, а результат – позитивним. На військово-технічному рівні сумісність Фінляндії зі стандартами НАТО є вищою, ніж у деяких дійсних членів

Загалом, незважаючи на те, що питання членства у НАТО часто обговорюється у рамках дискусій щодо фінської безпекової політики, воно є лише однією з її складових. Навіть найзапекліші прихильники членства Фінляндії в НАТО вбачають в Альянсі лише один з багатьох компонентів національної безпеки. Співпраця з НАТО, безумовно, покращила та зміцнила безпеку Фінляндії, але остання ґрунтується на широкій та всеосяжній концепції суспільної безпеки. В рамках цієї концепції фінські урядовці визначили сім життєвоважливих функцій суспільства, однією з яких є обороноздатність Фінляндії. Ця широка концепція безпеки базується на т.зв. «глибокій безпеці» суспільства, основою якої є загальна грамотність, економічна рівність, свобода слова, багатопартійна демократія та верховенства права. Всі ці компоненти створюють несприятливе середовище для будь-кого, хто спробує застосувати проти Фінляндії методи гібридної або нелінійної війни.

Описані вище відносини між НАТО і Фінляндією (а також, значною мірою, Швецією) є абсолютно унікальними, і повторити подібний шлях буде надзвичайно важко. Проте, з нього можна винести декілька важливих уроків для України. Глибокі відносини з НАТО можуть бути дуже корисними для довгострокового розвитку міцних національних збройних сил, але власна армія має бути сильною навіть у разі членства у НАТО. Будувати взаємини з Альянсом найкраще шляхом безперервної практичної та прагматичної співпраці, демонструючи як окремим державам-членам, так і НАТО загалом готовність зробити свій внесок

до загальної (колективної, за термінологією НАТО) безпеки та прагнення до зміцнення власних сил. Цей процес побудови взаємної довіри вимагає часу і може бути прискорений за допомоги міцних двосторонніх відносин з країною – членом НАТО, яка може виступати у ролі «спонсора» та пропонувати можливості для співпраці, взаємовигідні як для країни-партнера, так і для Альянсу. Так, Фінляндія неодноразово відряджала своїх кращих солдатів і цивільних спеціалістів для участі в операціях НАТО, демонструючи у багатьох випадках кращу готовність, ніж деякі члени організації, та підкреслюючи таким чином зусилля, які вкладає Хельсінкі у розвиток партнерства.

Глибокі відносини з НАТО можуть бути дуже корисними для довгострокового розвитку міцних національних збройних сил, але власна армія має бути сильною навіть у разі членства у НАТО

Відносини НАТО з Фінляндією, в рамках яких, на думку багатьох оглядачів, остання бере на себе пов'язані з членством в НАТО ризики без колективних гарантій оборони, частково пов'язані з членством Фінляндії в Європейському Союзі (так само, як для Швеції), а також в Єврозоні. Обидві організації пропонують іншим державам (у тому числі, членам НАТО) політичні та економічні стимули для поглиблення співпраці та потенційної двосторонньої підтримки у випадку кризи. Із іншого боку, не всі партнери найбільш ексклюзивної програми співпраці НАТО – Посилена програма можливостей – є членами ЄС (наприклад, Йорданія, Австралія і Грузія).

На риторичному рівні часто можна почути, що взаємини Фінляндії з Росією покращуються та зміцнюються саме через те, що Фінляндія не є членом НАТО. Втім, до війни в Україні у члена НАТО Норвегії також були хороші відносини з Росією: обидві країни навіть співпрацювали у галузі військових пошуково-рятувальних операцій у Арктиці – на відміну від Фінляндії, яка не є партнером Росії у військовій сфері. Це говорить про те, що членство у НАТО не заважає раціональним відносинам між країною-членом та Росією, хоча російські погляди на ідентичність та історію, безсумнівно, впливають на те, членство яких країн в НАТО Москва вважає прийнятним. У випадку Фінляндії Росія чітко дала зрозуміти, що з її погляду, Фінляндія не має вступати до НАТО, і що подібний крок призведе до серйозних наслідків і дій з боку Росії. Більше того, «вісник» Кремля Сергій Марков заявив у інтерв'ю виданню Hufvudstadsbladet 8 червня 2014 року, що, якщо Фінляндія захоче стати членом НАТО, це значно погіршить безпеку в Європі, і взагалі, Фінляндія має вирішити, чи бажає вона стати причиною третьої світової війни. Україна пережила набагато серйозніші події, ніж погрози, за бажання пов'язати своє майбутнє з Європейським Союзом і НАТО, але це може означати, що членство України в НАТО розглядається Росією як більша небезпека, ніж членство в Європейському Союзі.

Чарлі Салоніус-Пастернак –

старший науковий співробітник, Фінський інститут міжнародних відносин

