

О. Ю. Перевезенцев,
перший заступник директора Координаційного бюро
європейської та євроатлантичної інтеграції
Секретаріату Кабінету Міністрів України



БЕЗПЕКОВІ ІНІЦІАТИВИ РОСІЇ: ЗМІСТ, ОЦІНКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті розглянуто різні підходи до формування сучасного простору безпеки в Європі, проаналізовано концепцію Росії щодо створення єдиної архітектури європейської безпеки та її сприйняття у світі та Європі, показано вплив зазначених ініціатив на розвиток України як повноправного міжнародного суб'єкта, інтегрованого у загальноєвропейський простір безпеки.

Ключові слова: загальноєвропейська безпека, національна безпека, економічна безпека, воєнна безпека.

А. Ю. Перевезенцев

ИНИЦИАТИВЫ РОССИИ ОТНОСИТЕЛЬНО БЕЗОПАСНОСТИ: СОДЕРЖАНИЕ, ОЦЕНКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье рассмотрены разные подходы к формированию современного пространства безопасности в Европе, проанализирована концепция России относительно создания единой архитектуры европейской безопасности и ее восприятие в мире и Европе, показано влияние данных инициатив на развитие Украины как полноправного международного субъекта, интегрированного в общеевропейское пространство безопасности.

Ключевые слова: общеевропейская безопасность, национальная безопасность, экономическая безопасность, военная безопасность.

O.Y. Perevezentsev

RUSSIAN SECURITY INITIATIVES: CONTENTS, EVALUATIONS AND PROSPECTS

In the article different approaches on formation of the modern security area in Europe are contemplated, Russian conception on creation of the common architecture of European security and its perception in the world and Europe are analyzed, these initiatives' influence on development of Ukraine as plenipotentiary international subject integrated in European security area are showed.

Key words: European security, national security, economic security, military security.

Постановка проблеми. Напевно, ні у кого не викликає сумніву той факт, що сучасна система міжнародних відносин перебуває у стані серйозних трансформацій. У цих умовах старі, нові та потенційні глобальні лідери прагнуть впливати на процес побудови «нового світового порядку», пропонуючи власні його сценарії. До світової дискусії щодо майбутнього світу, і зокрема його безпекової складової, активно долучилася й Російська Федерація. Пропозиції політичних лідерів Росії спричинили досить бурхливі та водночас суперечливі оцінки як у Європі загалом, так і в Україні зокрема.

Мета дослідження. Зважаючи на те, що в українських умовах усі питання, пов'язані із зовнішньополітичними процесами, мають тенденцію до надмірної політизації та спекуляцій, ця стаття покликана внести свою лепту в дискусію щодо формування сучасного простору безпеки в Європі й відповідних пропозицій з боку Росії.

Історія питання та сутність російських ініціатив

У червні 2008 року, перебуваючи у Берліні з одним із своїх перших закордонних візитів, Президент Російської Федерації Дмитро Медведєв представив власну ініціативу стосовно нової архітектури безпеки в Європі. За словами Російського президента, метою його ініціативи є «перезавантаження матриці європейської безпеки», зокрема шляхом укладення нового всеохоп-

люючого договору про європейську безпеку. Таким чином, висловлені пропозиції фактично презентували світові нову зовнішньополітичну концепцію РФ.

Ініціатива Д. Медведєва дістала свій розвиток у ході російсько-німецьких консультацій у Санкт-Петербурзі та на Конференції щодо світової політики в Евіані (жовтень 2008 р.). Під час зазначених заходів Президент РФ розкритикував існуючу систему міжнародних відносин, зокрема глобалістський курс США, що, на його думку, виражається в односторонніх діях. Відтак Д. Медведєвим було запропоновано створити єдину та всеохоплюючу структуру безпеки в євроатлантичному просторі.

Окрім цього, положення зазначеної ініціативи згадувалися і в посланні Російського президента Федеральним зборам РФ у листопаді 2008 р. На доповнення до своїх ініціатив Д. Медведєв, виступаючи на саміті G-20 того ж місяця, запропонував цілковито перебудувати сучасні міжнародні фінансові інститути та піддав критиці «економічний егоїзм» окремих держав.

Задекларована ініціатива Д. Медведєва базується на п'яти принципах:

1. Слідування міжнародному праву і дотримання міжнародних зобов'язань, що означає повагу до суверенітету, територіальної цілісності та політичної незалежності держав.

2. Неприпустимість застосування сили або погрози силою в міжнародних відносинах; запровадження єдиних підходів до врегулювання криз.

3. Гарантія забезпечення рівної безпеки для держав регіону.

4. Відмова окремих держав та міжнародних інститутів від ексклюзивних прав на підтримання миру в Європі.

5. Встановлення базових параметрів контролю над озброєннями і розумної достатності у воєнному будівництві, а також нової якості взаємодії щодо запобігання новітнім загрозам.

Реакція світу...

З одного боку, російські ініціативи, що базувалися на згаданих вище принципах, у цілому були підтримані рядом держав – членів Європейського Союзу та НАТО: наприклад, Канцлер ФРН Ангела Меркель заявила, що активна участь Росії у формуванні архітектури європейської безпеки відповідає інтересам ЄС, а Президент Франції Ніколя Саркозі закликав НАТО і Євросоюз відновити довіру у відносинах з Росією та сформувати з нею спільний простір. З другого боку, основним предметом для критики ініціатив Москви стали загальність запропонованих принципів і відсутність їх конкретного наповнення.

Провідні учасники міжнародного безпекового процесу висловили Росії пропозицію конкретизувати свої ініціативи для їх кращого розуміння. Водночас, було наголошено на відкритості до всебічного обговорення російських безпекових ініціатив у рамках НАТО, ОБСЄ, ООН.

У цьому контексті керівництво Північноатлантичного альянсу дійшло висновку, що більш докладне вивчення російського проекту є радше прерогативою ОБСЄ і мало б розглядатися на засіданні міністрів країн цієї організації в Афінах у грудні 2009 р. На переконання представників НАТО, саме ОБСЄ, до складу якої входять 56 держав, є «прямим партнером» для подібних ініціатив. Раніше планувалося, що згадані пропозиції Росії обговорюватимуться в рамках Ради НАТО – Росія, у контексті відновлення довіри між Альянсом та Москвою.

З огляду на те, що рік тому більшість міністрів закордонних справ країн ОБСЄ вже негативно висловилися щодо безпекової ініціативи Д. Медведєва, недавній натяк з боку НАТО на компетенцію ОБСЄ у цьому питанні, висловлюючись мовою юриста, означає «відправити документ на доопрацювання».

Якою була реакція інших ключових країн? Міністр закордонних справ Великої Британії Девід Мелібенд зазначив, що НАТО, ЄС та ОБСЄ забезпечують стабільність у Європі вже 50 років, а чи здатні будуть на це нові безпекові структури – невідомо. Американська сторона підтримала британську позицію, побачивши в діях Росії прагнення створити альтернативу НАТО. Сполучені Штати заявили, що створення нової структури європейської безпеки не є актуальним для Європи, оскільки абсолютну більшість держав регіону влаштовує нинішня система безпеки на базі НАТО.

США наголошують, що готові до дискусії, проте вона повинна ґрунтуватися на спільних принципах і бажанні Росії до співпраці, маючи, зокрема, на увазі невиконання Москвою міжнародних зобов'язань щодо Грузії та Договору про звичайні збройні сили в Європі. Схожої позиції дотримується й керівництво НАТО, про що засвідчила відповідна заява її тодішнього Генерального секретаря Яапа де Хооп Схеффера.

Росія зреагувала на це таким чином: у сьомий раз поспіль заблокувала прийняття підсумкової декларації міністрів закордонних справ країн ОБСЄ, а пізніше відмовилася погодити продовження спостережної місії ОБСЄ у Грузії.

До того ж Російська Федерація, в особі глави Місії Росії при НАТО Дмитра Рогозіна, виступила з критикою прихильності Альянсу до ОБСЄ, назвавши останню «форматом, що вмирає». У відповідь на це, директор з питань політики планування НАТО Джеймі Шеа зазначив, що російські пропозиції створюють основу для діалогу, проте вони мають будуватися на чинних угодах і не бути «табула раса».

У лютому 2009 р. ініціативу РФ розглянули на засіданні Ради Безпеки ООН у контексті питань взаємодії ОБСЄ та ООН. Російська сторона вкотре наголосила на необхідності прийняття нового всеохоплюючого договору для всього євроатлантичного регіону, бо цього потребує системна криза загальноєвропейської безпеки, свідченням чого стали зокрема серпневі події у Грузії як складовий елемент цієї кризи. Проте взаємоприйняттю рішення сторонам виробити не вдалося.

Зрештою, неформальне обговорення російських пропозицій стало ключовою складовою засідання міністрів закордонних справ країн ОБСЄ у Греції 28 червня цього року. Більшість учасників наради знову не підтримала ініціативи Росії у їх «чистому вигляді» з огляду на їх абстрактність та двозначність. Однак за результатами зустрічі було започатковано так званий Процес Корфу, що деякими державами сприймається як важливий крок у напрямі конструктивнішого обговорення цього питання. Основне завдання «Процесу Корфу» – розгортання діалогу щодо майбутнього європейської безпеки в умовах нових загроз та викликів: «Ми визнаємо потребу відкритого, сталого, всеохоплюючого і недискримінаційного діалогу щодо безпеки та погодилися з тим, що ОБСЄ є природним форумом для просування такого діалогу, оскільки це єдина регіональна організація, яка має у своєму складі всі держави від Ванкувера до Владивостока на рівних правах», – зазначила Головуюча в ОБСЄ Дора Бакоянніс. Формальної згадки про новий всеохоплюючий договір про європейську безпеку у підсумковій декларації зустрічі на Корфу не було. У документі констатовалося, що альтернативи Гельсінкському заключному акту наразі немає. При цьому відзначалося, що перші оцінки «Процесу Корфу» та шляхи впровадження необхідних змін у загальноєвропейську архітектуру безпеки будуть обговорені під час наради міністрів країн ОБСЄ в Афінах 1–2 грудня 2009 р.

Таким чином, результат зазначеної зустрічі можна вважати компромісом у визначенні підходів до майбутньої системи безпеки між Заходом і Росією: зовнішньополітичні підходи РФ були почуті у світі та дістали певну формальну підтримку, але при цьому важко передбачити, якими виявляться подальший перебіг і, головне, результати такого діалогу. Отож на Корфу фактично прийняли рішення обговорювати майбутнє європейської безпеки, а не будувати нову безпекову архітектуру на континенті. При цьому не було визначено, що саме російські ініціативи мають стати основою діалогу.

... та відповідь Москви

Коментуючи перед російською та світовою громадськістю результати наради ОБСЄ на Корфу,

керівництво РФ заявило про світове визнання правильності підходів Росії до проблем міжнародної безпеки. Водночас, у російському МЗС зазначають, що хоч пропозиції Д. Медведєва та рішення, прийняті в Корфу, перетинаються між собою, проте вони не є взаємозамінними: «Відмінність є простою: Договір про європейську безпеку – це документ, що виробляється із залученням усіх міжнародних структур євроатлантичного регіону, а домовленості у Корфу в рамках ОБСЄ з широкого порядку денного, включаючи підвищення ефективності самої ОБСЄ», – сказав один із високопоставлених російських дипломатів. Також Росія продовжує наполягати, що наступним кроком має бути зустріч 2010 року в євроатлантичному регіоні генеральних секретарів провідних міжнародних організацій – ОБСЄ, ОДКБ, СНД, ЄС і НАТО – для вироблення спільної лінії поведінки у процесі забезпечення безпеки.

Конкретизуючи та розвиваючи свої ініціативи, Москва не припиняє заявляти, що однополюсний світ і «НАТО-центризм» у Європі не сприяють загальноєвропейській безпеці. Необхідність створення нових міжнародних механізмів моніторингу, арбітражу та посередництва на основі зобов'язуючого договору мотивується російським керівництвом тим, що нинішня практика «джентльменських домовленостей» із Заходом не завжди спрацює. Новий договір, згідно з позицією Росії, мав би діяти в інтересах усіх суб'єктів європейської безпеки, визначаючи спільні принципи врегулювання конфліктів та запобігаючи зміцненню безпеки за рахунок інших. Саме так Москва розуміє принцип «неподільності безпеки».

«Рівна безпека в Європі», за словами Президента Росії Д. Медведєва, має базуватися на принципах трьох «не»: 1) не забезпечувати власну безпеку за рахунок інших; 2) не допускати в рамках союзів і коаліцій таких дій, що послаблюють спільний простір безпеки; 3) не розвивати військові блоки на шкоду іншим.

З точки зору Кремля, саме серпневий конфлікт 2008 року в Грузії продемонстрував недієвість нинішньої безпекової системи, оскільки вона не в змозі гарантувати запобігання воєнним авантюрам. Вочевидь, російська сторона саме грузинською кризою найчастіше обґрунтовує доцільність упровадження у життя ініціатив Д. Медведєва.

Міністр закордонних справ РФ Сергій Лавров на підтримку ініціатив Президента Росії заявив про необхідність перерозподілу ролей та функцій між існуючими інститутами відповідно до нових сфер європейської безпеки (економічної, енергетичної, гуманітарної тощо). У цьому контексті російські ініціативи передбачають активніше залучення до врегулювання безпекових проблем у світі таких організацій, як Організація Договору про колективну безпеку, Шанхайська організація співпраці, ЕврАзЕС. Пропонується зміцнити безпекову співпрацю між РФ та ЄС у рамках Європейської політики безпеки і оборони, створивши спільні сили швидкого реагування для виконання миротворчих функцій та «примусу до миру». Окремо наголошується на необхідності перегляду теперішніх функцій ОБСЄ, зокрема розглядається можливість розподілу співробітництва у сфері економічної та воєнної безпеки серед інших організацій. Водночас безпекова присутність США у Європі, відповідно до позиції Росії, повинна зменшуватися.

Остаточного оформлення російська концепція європейської безпеки набула у травні цього року із затверд-

женням нової Стратегії національної безпеки РФ до 2020 р. У документі зазначається, що існуюча система, яка орієнтується на НАТО, є загрозою міжнародній безпеці, а нинішні міжнародні проблеми викликані кризою сучасного однополюсного світу. Відтак, на думку Кремля, формується тенденція до вирішення регіональних проблем без участі позарегіональних сил. Натомість у російській безпековій стратегії експлуатуються терміни «провідні нації», «відповідальні країни», «центри впливу в різних регіонах світу», а також наголошується, що присутність Збройних сил РФ у конфліктних регіонах є фактором, що сприяє стратегічній стабільності у світі.

«Суть криється в деталях»

У чому ж насправді полягає сутність російських ініціатив? Зусилля Російської Федерації, пов'язані з просуванням на міжнародній арені нової загальноєвропейської безпекової концепції, передусім викликані прагненням Москви до самоствердження у світовій політиці та відновлення власного авторитету, втраченого із розпадом СРСР і наступним кризовим періодом російської державності. Своєю активністю Росія має намір продемонструвати відновлення свого статусу одного зі світових центрів впливу, на думку і позицію якого повинні зважати всі інші провідні суб'єкти світової політики.

Після тривалого періоду, коли Москва була не спроможна протистояти негативним для неї процесам посилення та розширення активності НАТО, ЄС, США, сьогодні РФ хоче долучитися до процесу реалізації ініціатив згаданих суб'єктів. Це виявляється, зокрема, в активній протидії з боку Росії процесу розширення НАТО, планам розміщення систем ПРО США у Центральній Європі, активізації ЄС на Східному напрямку, військовій присутності Сполучених Штатів у Центральній Азії тощо. Здатність зупинити ці процеси або принаймні мати допуск до прийняття рішень щодо зазначених питань (отримання т.зв. неофіційного права вето) свідчитиме про перетворення РФ у світову державу.

У цьому контексті російські ініціативи стосовно формування спільних принципів врегулювання конфліктів та спільного безпекового простору спрямовані на інтеграцію Росії у процес, що реалізується іншими суб'єктами міжнародної безпеки. Москва чітко формулює невдоволення існуючими системами міжнародних інституцій та міжнародних договорів у сфері європейської безпеки, виступаючи за перегляд і перерозподіл їх функцій та меж повноважень. Цим самим РФ прагне відновити в міжнародних відносинах *status quo* радянських часів.

Росія ініціює ґрунтовну реформу ОБСЄ, – організації, що вже тривалий час викликає серйозне невдоволення з боку Москви через свою діяльність на пострадянському просторі, яка систематично розходиться з російською позицією. Не до вподоби Росії і те, що ОБСЄ регулярно критикує Росію за недотримання нею норм демократії та порушення угод. На цій підставі російська сторона і формує заклики щодо необхідності укладання «нового Гельсінського акту» і побудову «єдиного простору безпеки від Ванкувера до Владивостока».

Росія виступає за модернізацію та адаптацію до нових умов Договору про звичайні збройні сили у Європі, укладеного в рамках ОБСЄ. Варто згадати про ультима-

тум РФ у 2007 році, коли було призупинено її участь у зазначеному Договорі.

У випадку з НАТО РФ апелює до неможливості подальшого розширення цієї організації та нарощування її військових спроможностей (зокрема формування системи ПРО Альянсу на основі відповідних засобів США), що, на думку Москви, шкодить загальноєвропейській безпеці. Цим обґрунтовуються твердження про неприпустимість посилення безпеки одних за рахунок інших, що містяться в ініціативах Російського президента.

Натомість, з точки зору РФ, на європейському та євразійському просторах необхідно зміцнювати безпеково-політичні ролі таких організацій, як СНД, ОДКБ, ЄврАзЕС, ШОС, що мають стати рівними партнерами НАТО і ОБСЄ.

Узагальнюючи сприйняття російських ініціатив у світі та Європі, варто наголосити на їх переважному нерозумінні зі сторони партнерів на Заході. По-перше, вони зазначають, що Москва має посилити ясність та прозорість своїх пропозицій, не ховаючись за загальними фразами. По-друге, залишається незрозумілим прагнення Росії до зміцнення взаємної довіри і безпеки, поваги до суверенітету, територіальної цілісності, політичної незалежності, а також відмови від ексклюзивних прав на підтримку миру. Адже у цей самий час Росія відмовляється від виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань, порушує суверенітет і територіальну цілісність сусідньої держави, блокує діяльність ОБСЄ, чинить політичний тиск на суверенні права інших країн, використовує енергетичні ресурси з метою політичного шантажу, при цьому часто відмовляючись від діалогу.

Подібне сприйняття ініціатив Д. Медведєва міститься і у виступі Генерального секретаря НАТО Я. де Хооп Схеффера під час Мюнхенської конференції 7 лютого 2009 р.: «Президент Медведєв запропонував дискусію щодо нової архітектури євроатлантичної безпеки. Багато лідерів публічно заявили, що вони бажають дискутувати на цю тему, і я один із них. Але я не бачу як ми можемо вести серйозну дискусію щодо такої нової архітектури, у якій президент Медведєв особисто говорить про «територіальну цілісність» як її головний елемент, і в той самий час Росія будує бази всередині Грузії без її волі на це».

Подікуди в західному політичному та експертному середовищі лунає думка, що Кремль сам ще до кінця не розуміє тактики реалізації своїх ініціатив та їх кінцевої форми, а прагне дискредитувати існуючий міжнародний безпековий порядок і внести сум'яття у процес розробки нових стратегій політики безпеки НАТО, ЄС, США. Крім цього, західні політики зазначають, що Москва розглядає питання безпеки досить вузько – у тих сферах, які вигідні лише їй, ігноруючи норми демократії та дотримання прав людини.

Варто також зауважити, що в контексті майбутнього системи європейської безпеки як російська сторона, так і Захід (ідеться переважно про НАТО або США) висловлюють протилежні оцінки конфлікту в Грузії серпня 2008 року, по-різному трактуючи його причини та наслідки. Російська сторона наголошує, що саме цей конфлікт засвідчив потребу в оновленні безпекової архітектури. Натомість Західні держави бачать у цьому конфлікті бажання Росії дестабілізувати систему безпеки в Європі на основі чинних домовленостей та договорів з метою їх подальшої трансформації.

Висновки для України

Ініціативи Президента РФ Дмитра Медведєва, що базуються на окреслених вище п'яти принципах, з одного боку, теоретично цілком відповідають інтересам України та її баченню розвитку безпеки в Європі. Понад те, виконання цих принципів власне Росією значною мірою сприятиме нормалізації українсько-російських відносин. Адже задекларовані принципи, а саме повага до суверенітету, територіальної цілісності та політичної незалежності, неприпустимість застосування сили або погрози силою, відмова від ексклюзивних прав на безпеку і сфер впливу часто порушуються російською стороною у її відносинах з Україною (блокування демаркації та делімітації кордону, «енергетичний тиск»). З огляду на це нам доцільно наголосувати на підтримці декларованих принципів у взаємовідносинах із Росією, тим самим нівелюючи сучасні дії Москви відносно нашої держави.

З другого боку, конкретизація російською стороною свого бачення щодо практичного впровадження згаданих ініціатив, на яких має ґрунтуватися оновлена архітектура європейської безпеки, а також останні дії й заяви Росії, зокрема відносно України, є дуже суперечливими з точки зору інтересів Києва.

Запропонована Росією «рівна безпека», заснована на принципі трьох «не», фактично заперечує суверенне право України на самостійне визначення пріоритетів та реалізацію власної зовнішньої політики у частині, що стосується євроатлантичної та навіть європейської інтеграції.

Декларування Російською Федерацією принципу «не розвивати військові блоки на шкоду іншим» стосується передусім можливого членства нашої країни в НАТО.

Негативно, з точки зору України, повинні сприйматися і тези Стратегії національної безпеки Російської Федерації, що стосуються необхідності формування визнаних центрів впливу та зон відповідальності («сфер впливу») в різних регіонах світу. Адже в російських зовнішньополітичних і безпекових концепціях пострадянський простір визначається як пріоритетна зона російських інтересів.

Дискредитація Росією ролі та зусиль ОБСЄ з підтримання миру, демократії і прав людини також може негативно позначитися на інтересах України, оскільки тим самим створюється небезпечний вакуум безпеки та демократичного контролю на пострадянському просторі. Водночас, Москва наголошує на стабілізуючій ролі її збройних сил для регіональної безпеки на пострадянському просторі, зокрема на кордонах з Україною та її території.

Практична реалізація такого підходу створює передумови для посилення російської військової присутності у майбутньому в проблемних регіонах. Ці загрози посилюються також із виходом РФ із Договору про звичайні збройні сили в Європі.

Підсумовуючи, варто ще раз наголосити, що ініціативи тих або інших суб'єктів, у нашому випадку – Росії, є передусім інструментами реалізації власних інтересів та пошуку гідного місця в майбутній системі міжнародних відносин, яка нині перебуває в періоді серйозних трансформаційних зрушень. І в цьому контексті життєво важливим є те, щоб Україна не залишилася на узбіччі світової політики та, зрештою, стала повноправним і стабільним міжнародним суб'єктом, інтегрованим у загальноєвропейський простір безпеки.