



Володимир Головченко

## Безпековий вимір зовнішньої політики постреволюційної України в контексті її стратегічного партнерства із США

У статті, із застосуванням політико-системного, структурно-функціонального й компаративного методів дослідження, здійснено спробу окреслити оптимальну модель зовнішньої політики України, крізь при-

зму основних переваг і ризиків для неї в умовах збройної агресії Росії, що зруйнувала неоліберальні та неофункціональні засади миру і стабільності в Європі. Оскільки внаслідок відвертого нехтування Кремлем нормами і принципами міжнародного права проблеми національної безпеки України вийшли на глобальний рівень, проаналізовано чотири ймовірні моделі її зовнішньої політики: 1) нейтралітет (неприєднання); 2) європейська інтеграція (без вступу в НАТО) чи «фінляндизація»; 3) євроатлантична інтеграція з набуттям повноправного членства в Альянсі; 4) регіональне партнерство. Хоча євроатлантична інтеграція є найбільш надійним шляхом гарантування національної безпеки й суверенітету України, брак суспільного консенсусу й часу для реформ та набуття відповідних критеріїв для вступу в НАТО і ЄС зумовлює для офіційного Києва доцільність налагодження асиметричного військово-політичного партнерства з США.

*Ключові слова: агресія, безпека, демократія, зовнішня політика, інтеграція, партнерство, суверенітет.*

In this article, the author attempts to define an optimal model of Ukrainian foreign policy using political, systemic, structural, functional, and comparative research methods, while considering the main advantages and risks for such foreign policy in light of recent Russian military aggression, which destroyed the neoliberal and functional principles of peace and stability in Europe. As a result of the Kremlin's outright breaching of international legal norms and principles, Ukraine's national security problems became of global concern. Four possible models for Ukraine's foreign policy are analyzed: (1) neutrality (nonalignment); (2) European integration (without joining NATO), or "Finlandization"; (3) Euro-Atlantic integration, with full membership in the NATO alliance; and (4) some form of regional partnership. Although Euro-Atlantic integration is the most reliable way to guarantee Ukraine's national security and sovereignty, the lack of public consensus on Ukraine joining NATO and the insufficient time available for reform and for meeting criteria for joining NATO and the EU have led official Kyiv to consider the advisability of establishing an asymmetric political and military partnership with the United States.

*Keywords: Russian aggression, Ukrainian foreign policy, Euro-Atlantic integration, security, sovereignty, regional partnership, NATO.*

Десятиліття тому радник Президента США Б. Клінтона і старший науковий співробіт-

ник Ради з міжнародних відносин (Нью-Йорк) М. Мандельбаум у книзі з обнадійливою назвою «Світанок миру в Європі» досить несподівано для західної аналітичної спільноти (це був рік поразки

Росії в 1-й Чеченській війні й підписання принизливих для Кремля Хасавюртських угод) наголосив: «Сьогодні найнебезпечнішим місцем на континенті є кордон між Росією та Україною... Зусилля Росії, спрямовані на поглинання України цілком або її частини, чи розпад цієї країни, що буде результатом цілеспрямованої політики відтворення великої Російської держави, чи то внаслідок будь-якого поєднання цих двох чинників, якщо до цього дійде, матимуть серйозні наслідки для всієї Європи. Вони можуть істотно пошкодити, а можливо, навіть цілком знищити спільно вироблене після закінчення холодної війни відчуття безпеки. Росія після успішного поглинання України знову може стати міжнародною потугою, що вестиме політику експансії на Захід і становитиме серйозну загрозу для цілої Європи»<sup>1</sup>.

«Призупинення» Кремлем у 2007 р. чинності Договору про звичайні збройні сили в Європі 1990 р. було першим попереджувальним сигналом про обрання В. Путіним наддержавницької агресивно-наступальної зовнішньополітичної стратегії доби біполярного протистояння. Але, на жаль, саме «стара» Європа (в особі ФРН, Франції й Італії) заблокувала надання Планів дій щодо членства в НАТО Україні, Грузії й Македонії на Бухарестському саміті Альянсу в квітні 2008 р. (де В. Путін на закритому засіданні Ради Росія–НАТО відверто «пояснив» Президенту США Дж. Бушу-молодшому, що «Україна – це навіть не держава» і досить прозоро натякнув, що в разі прийняття в НАТО України, вона просто припинить своє існування<sup>2</sup>), а після російського військового вторгнення в Грузію через чотири місяці ЄС звинуватив у розв'язанні війни не агресора, а жертву, й обрав за краще просувати «звичайний бізнес» із Кремлем.

У результаті було укладено кілька вигідних військових контрактів, які остаточно дозволили В. Путіну істотно модернізувати російську армію; європейські лідери – від Г. Шредера до Н. Саркозі, від С. Берлусконі до В. Клауса намагалися сподобатися російському лідеру й занедбали національну оборону своїх держав: у 2012 р. Франція виділила на неї аж 1,9 % від ВВП, Італія – 1,69 %, Німеччина – 1,35 %, а Чехія – 1,13 % (навіть «позаблокова» Україна В. Януковича спромоглася на

2,77 %) <sup>3</sup>, що не сягало навіть визначеного Альянсом мінімуму в 2 % ВВП. Тобто Європа сама себе демобілізувала й роззброїла, незважаючи на дедалі більш виразні ознаки того, що Росія як держава-продовжувач «імперії зла» – СРСР – ставала з кожним місяцем більш націоналістичною й реваншистською.

Тому на сьогодні готовність ЄС до одностайної протидії зовнішнім загрозам, передусім серйозним збройним конфліктам по сусідству чи прямій військовій агресії, є вкрай низькою, оскільки безпекова політика Євросоюзу базується на застосуванні нормативних інструментів, тобто «м'якої сили». Вона ще може бути ефективною для підтримання внутрішньої стабільності, але цілком неприйнятна для нейтралізації жорстких зовнішніх викликів у сфері гарантування національної безпеки. Загалом політика безпеки ЄС є компромісним симбіозом національних інтересів його провідних учасників – ФРН, Франції, Великої Британії й Італії. У кожній з перелічених держав є власний погляд на організацію безпеки в Європі, так само як і кожен міжнародний актор має власний рівень взаємозалежності з РФ.

Нині це набуває вирішального значення для України, оскільки в кризових для неї ситуаціях від чільних членів ЄС знадобляться швидкі й координовані дії, ймовірність яких нині залишається невисокою (це наочно продемонстрували драматичні перипетії ухвалення й продовження різного рівня економічних санкцій Євросоюзу проти Росії задля стримування її військової агресії проти нашої держави).

Перемога Революції Гідності в лютому 2014 р. надала чи не останній шанс для подолання т. зв. «кризи неспроможності» незалежної України й утвердження незворотності її вибору, зробленого на Євромайдані на користь євроатлантичних цінностей. Але за такий стратегічний і цивілізаційний прорив Україні довелося зазнати неспровокованої масштабної збройної агресії з боку Росії (всупереч низці чинних міжнародних договорів і нормам міжнародного права), анексії нею Криму та організованого Кремлем сепаратистського заколоту в Донецькій і Луганській областях. Постреволюційна українська влада зазнала випробування не лише на вміння ефективно протидіяти російському силовому тиску та на здатність реально розпочати й просувати системні реформи, але й на спроможність забезпечити згаданий ви-

<sup>1</sup> Mandelbaum M. The Dawn of Peace in Europe / Michael Mandelbaum; with a foreword by Richard C. Leone. – N. Y.: Twentieth Century Fund Book, 1996. – P. 151–152.

<sup>2</sup> Путин: «Украина – это даже не государство!» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://censor.net.ua/resonance/294/putin\\_quotukraina\\_\\_eto\\_daje\\_ne\\_gosudarstvoquot\\_](http://censor.net.ua/resonance/294/putin_quotukraina__eto_daje_ne_gosudarstvoquot_).

<sup>3</sup> Довідник «Країни світу». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>.

бір України – передусім розроблення оптимальної моделі її зовнішньої політики, що гарантувала б національну безпеку.

Тому з початком давно назрілого глибокого переформатування вітчизняної дипломатії шляхом її відмови від кон'юнктури й меншовартості (під привабливим гаслом насправді беззмістовної й хаотичної «багатовекторності»), утвердження (теж, на жаль, помітно запізненого) в роботі зовнішньополітичного відомства України принципового положення, якого дотримується весь цивілізований світ, – у незалежній й самодостатній державі немає постійних друзів, а є лише постійні національні інтереси, варто принаймні схематично окреслити оптимальну модель зовнішньої політики України, крізь призму основних переваг і ризиків для держави.

Впроваджена за президентства В. Януковича модель зовнішньої політики на засадах нейтралітету й неприєднання стала згубною для нашої держави, оскільки, по-перше, «позаблокова» Україна виявилася цілком неготовою до протистояння збройній агресії колишнього «стратегічного партнера», будучи кардинально знесиленою у військовому сенсі (в порівнянні навіть із рівнем конвенційного озброєння на момент проголошення незалежності в 1991 р.). Справа дійшла до того, що указом В. Януковича від 14 жовтня 2013 р. було скасовано обов'язковий призов громадян України на строкову військову службу у збройні сили та інші військові формування (крім призову до Внутрішніх військ МВС, на які й спирався злочинний режим).

Як переконливо свідчить світова практика, «позаблоковий» міжнародно-політичний статус може ефективно спрацювати тільки за умови, що національна безпека держави досягається іншими засобами – нормативно-правовими й організаційними. Тобто такий статус є дієвим лише в конкурентних системах міжнародних відносин, де ймовірність збройної агресії низька. Але Україна два роки тому опинилася в полярно протилежній ситуації: частина її території була насильницьки анексована й окупована, а рівень військової агресії з боку набагато потужнішої суміжної ракетно-ядерної держави, що зруйнувала всі існуючі міжнародно-правові можливості захисту безпеки України, – надзвичайно високий. Причому, на відміну від тітовської Югославії часів холодної війни, в нейтральній Україні немає гіпотетичного варіанта стримати агресора погрозами приєднатися до конкуруючого військово-політичного блоку (НАТО). Навіть у випадку обміну «позаблоково-

го» статусу на істотні поступки з боку Кремля (передусім повернення Україні Криму як головна з них), Росія й надалі створюватиме довгострокову безпосередню загрозу для України на шляху її євроінтеграції, активно використовуючи методи «гібридної війни» і вдаючись до державної підтримки тероризму сепаратистів.

Реалізація ж запропонованої окремими вітчизняними аналітиками «швейцарської» моделі озброєного нейтралітету вимагатиме істотних змін національного законодавства задля, по-перше, надання населенню права легального володіння нарізною зброєю, а по-друге, створення системи державних грошових виплат для компенсації роботодавцям втрат прибутку за час проходження перманентної військової служби працівниками підприємств і компаній. Крім того, кадрово-міліційна армія «швейцарської» моделі вимагатиме від України швидкого переоснащення збройних сил сучасними видами озброєнь, що означатиме чималі фінансові витрати, малоімовірно з огляду на стан вітчизняної економіки. Дискусійними є й неминуча серйозна мілітаризація суспільства та зростання ролі й авторитету армії в політичному житті держави в разі впровадження «швейцарської» моделі гарантування національної безпеки.

Ескалація військової агресії путінської Росії після фактично безкровної анексії нею Криму актуалізувала серед широкого загалу ідею т. зв. «фінляндизації» зовнішньої й безпекової політики України, тобто продовження курсу євроінтеграції без навіть гіпотетичного членства в НАТО<sup>1</sup>. Щоправда, позірна аналогія з Фінляндією є недоречною, оскільки офіційний Гельсінкі ніколи не відмовлявся від вступу в Альянс, а наразі всерйоз розглядає такий варіант внаслідок агресивної поведінки Росії. Проте прихильники моделі «фінляндизації», в т. ч. ділові кола й політики, що усвідомлюють потребу глибоких внутрішніх реформ згідно із західними нормами і стандартами, вказують на доволі невизначені перспективи набуття Україною повноцінного членства в НАТО, до того ж воно видається їм недостатнім для вирішення безпекових проблем регіону, оскільки готовність Альянсу задіяти щодо посткомуністичних країн «молодої Європи» відомі положення ст. 5 Вашингтонського договору 1949 р. про колективний опір агресорові – під сумнівом.

<sup>1</sup> "Finlandization" in Action: Helsinki's Experience with Moscow / Intelligence Report, August 1972. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document\\_conversions/14/esau-55.pdf](http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/14/esau-55.pdf).



Але зазначена модель не усуне «конфлікту інтересів» в українському суспільстві: з одного боку, «фінляндизацію» відкинуть проросійські партії (колишні регіонали – «Опозиційний блок» та ін.) як прозахідну за сутністю, а з іншого – твердо зорієнтована на Захід частина громадськості поставиться підозріло чи навіть негативно до «фінляндизації», оскільки шукатиме більш дієвих засобів стримування російського експансіонізму.

Адже не існує жодних гарантій, що Кремль припинить силові спроби завадити тіснішому партнерству України з ЄС (а в разі гіпотетичного членства нашої держави в Євросоюзі вимагатиме від офіційного Києва не брати участі в Спільній зовнішній політиці та політиці безпеки), як і нівелювати інші прояви незалежної зовнішньоекономічної політики України. Прийняття фінської моделі безпеки також обов'язково передбачає укладення низки домовленостей із Кремлем, що передбачатимуть відмову від захисту певних національних інтересів України. Йдеться передусім про офіційне визнання Києвом втрати Криму, відмову від євроатлантичної інтеграції й партнерських взаємин із США та ін.

Активний спротив Росії підписанню Угоди про асоціацію між Україною та ЄС наочно засвідчив те, що сучасну «фінляндизацію» в Кремлі розуміють по-своєму: не лише як відмову України від вступу в Альянс, а і як «право вето» офіційної Москви на будь-які зовнішньополітичні акції Києва. Зрозуміло, що така версія гарантування національної безпеки є цілком неприйнятною для України.

І останнє (за переліком, але не за значенням): попри поділ Фінляндії між купецькою Новгородською республікою й Королівством Швеція за Оріхівським миром 1323 р. та остаточне завоювання країни Російською імперією у війні зі Швецією 1808–1809 рр., у державній міфології Кремля Фінляндія ніколи не виступала й не виступатиме невід'ємною частиною т. зв. «русского мира». А Україна завжди була й залишається наріжним каменем російського міфологічного простору, «без якого неможливий розвиток Росії». Це значною мірою зумовлює вкрай жорстку політику Кремля на українському напрямку й готовність В. Путіна задіяти будь-які ресурси для недопущення успішної реалізації «українського проекту» й утримання України в орбіті свого геополітичного контролю.

Ставка ж на субрегіональне оборонне співробітництво, що вже робилася за президентства Л. Кравчука (концепція Балто-Чорноморського

союзу чи «Міжмор'я»<sup>1</sup>), швидко виявилася беззмістовною з огляду на стратегічний вибір колишніх учасників Варшавського договору на користь вступу в НАТО, з одного боку, й незаперечне силове домінування Росії в регіоні Центрально-Східної Європи з іншого.

Здається, що за сучасних критичних обставин, спричинених збройною агресією Росії, єдиним реальним шляхом захисту суверенітету й територіальної цілісності України є набуття нею членства в НАТО – найбільш ефективній організації колективної безпеки, здатній швидко й надійно мінімізувати як «жорсткі», так і «м'які» виклики національній безпеці. Тому цілком логічним було підписання 29 грудня 2014 р. Президентом України П. Порошенком Закону про скасування позаблокового статусу держави, ухваленого тижнем раніше конституційною більшістю депутатів Верховної Ради.

Але головною перешкодою для реалізації євроатлантичної моделі зовнішньої політики нашої держави є навіть не російська анексія Криму й часткова військова окупація Донецької та Луганської областей (з перспективою переростання ситуації в «заморожений конфлікт»), а потреба часу, якого в Україні немає. Кардинальне реформування політичної й фінансово-економічної системи України може тривати десятиліттями, а силова протидія Росії залишатиметься максимальною, й нейтралізація її (надто враховуючи переважно антиукраїнську позицію окремих чільних членів НАТО і ЄС, особливо Італії й Франції) виявиться надзвичайно складним завданням. Слід враховувати й те, що вступ до Альянсу завжди був чутливим чинником для українського загалу, й аж до початку військової агресії Росії більшість українців (абсолютна чи відносна) традиційно виступала проти такої перспективи. Хоча останнім часом прихильників євроатлантичної інтеграції побільшало, членство України в НАТО залишилося найгострішим зовнішньополітичним питанням для суспільства.

В такому контексті, на глибоке переконання автора, критичної важливості для гарантування національної безпеки й успіху політичного та економічного реформування України набуває її стратегічне партнерство із США, що, безсумнівно, корисне й для цілого регіону Центрально-Східної Європи. Одноставне голосування 11 грудня 2014 р. в Сенаті й Палаті представників Конгресу

<sup>1</sup> Chodakiewicz, Marek Jan. *Intermarium: The Land between the Black and Baltic Seas* / Marek Jan Chodakiewicz. – New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2012. – P. 237–456.

США за «Акт на підтримку свободи в Україні»<sup>1</sup>, а також подальше просування ідеї надання Україні летальної зброї головою Об'єднаного комітету начальників штабів генералом М. Демпсі, міністром оборони США Е. Б. Картером і директором Національної розвідки США Дж. Клеппером засвідчили реальну можливість набуття нашою державою статусу «головного союзника США поза НАТО» («*Major Non-NATO Ally*»).

З часу законодавчого оформлення в 1989 р., цей статус був наданий 15-ом державам: від Аргентини й Марокко<sup>2</sup> до Австралії, Південної Кореї та Японії<sup>3</sup>. Такі двосторонні альянси зазвичай формуються проти певного ворога (чи загрози) і, як правило, працюють краще за багатосторонні. Не випадково й Ізраїль та Єгипет, Пакистан і Таїланд зробили ставку на США<sup>4</sup>, опинившись перед надто високим ризиком регіональної нестабільності, чи зіткнувшись із потужним сусідом-суперником. Тому вже 21 липня 2014 р. Президент України П. Порошенко заявив, що є підстави

звернутися до Конгресу США про надання Україні спеціального статусу – головного союзника поза блоком НАТО.

На зорі незалежності аналогом військового партнерства з США для України справді міг би стати регіональний безпековий союз, але наразі Україна опинилася між двома військово-політичними блоками – очолюваним Сполученими Штатами Альянсом і Росією, з її союзниками по Організації договору про колективну безпеку, що не залишає офіційному Києву альтернативи задекларованої ще в 1996–1997 рр. моделі стратегічного військово-політичного партнерства зі США. Якщо євроатлантична і європейська інтеграційна політика України не стане предметом залаштункових обурювань, покликаних задовольнити реваншистські забаганки кремлівського керівництва, то революційний вибір України на користь цінностей західної цивілізації набуде незворотного характеру. Для цього є всі достатні й необхідні умови.

<sup>1</sup> H.R.5859 – Ukraine Freedom Support Act of 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/5859/>.

<sup>2</sup> US rewards Morocco for terror aid, 4 June 2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3776413.stm>.

<sup>3</sup> Farberov S. Hillary Clinton flies into Kabul as U.S. declares Afghanistan major non-NATO ally, 7 July 2012. [Електронний ресурс] / Snejana Farberov. – Режим доступу: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2170049/U-S-declares-Afghanistan-major-non-NATO-ally-ensure-nation-gets-defense-aid-2014-troop-withdrawal.html>.

<sup>4</sup> Despeignes P. U.S. wants APEC agenda to include security issues, 10/20/2003 / Peronet Despeignes. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/2003-10-19-us-apec\\_x.htm](http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/2003-10-19-us-apec_x.htm).