



МЦПД

Міжнародний
Центр
Перспективних
Досліджень

01001, Україна, м. Київ, вул. Інститутська, 14, офіс 10
Тел. (044) 279-88-23 | office@icps.kiev.ua | www.icps.com.ua

Зовнішньополітичні акценти

13 лютого 2015 року
Випуск 17

Зміст

- Нова архітектура європейської безпеки. Старі пісні про головне? 1
- Можливості залучення міжнародних миротворчих сил до врегулювання російсько-українського конфлікту. 4
- «Домашнє завдання» для економіки України: допомога світового співтовариства 6

Нова архітектура європейської безпеки. Старі пісні про головне?



Ялтинська система міжнародних відносин постала в результаті підписання главами держав-учасниць Антигітлерівської коаліції договорів на конференціях у Ялті та Потсдамі у 1945 році. У 1975 році в умовах ядерного протистояння СРСР та США в Гельсінкі вона була суттєво доповнена і укріплена за підсумками підписання Заключного акту. На відміну від попередників, дію системи Ялтинсько-гельсінкських договорів не було припинено новою війною. Ці документи переставали бути рамкою глобальної двополюсної архітектури безпеки поступово, разом із тим як з моменту падіння Берлінської стіни 09.11.1989 світ зазнавав радикальних змін.

Наприкінці 1980-х — на початку 1990-х один з двох протиборчих блоків розпався, а з часом припинив своє існування і сам лідер РЕВ і ОВД. Протягом двох з половиною років міжнародною спільнотою були послідовно визнані: спочатку відокремлення від СРСР Естонії, Латвії та Литви, потім поділ Чехословаччини, згодом розпад усього Радянського Союзу, а на закінчення —

розпад на окремі держави Югославії. Ці події завдали колосального впливу на фундаментальні основи європейської безпеки — гельсінкські принципи непорушності кордонів і територіальної цілісності держав, а також невтручання в їхні внутрішні справи. Поряд із розпадом одних політичних систем в Європі відбувався паралельний процес інтеграції інших в єдине ціле — наприклад, возз'єднання Німеччини у 1990 році і посилення інтеграційних тенденцій в ЄС. Таким чином, в частині непорушності кордонів Ялтинська система перестала бути актуальною ще в 1990-1992 роках. Тоді ж пішло у небуття й міжблокове протистояння.

Фінальним акордом, що сигналізував про остаточну деградацію Ялтинсько-гельсінкських договорів, стало одностороннє проголошення незалежності Косова 17.02.2008 і його визнання західними державами, а також російсько-грузинська війна в серпні 2008 року, яка відбулася незабаром. За її підсумками Російська Федерація встановила дипломатичні відносини із відторгнутими у Грузії Абхазією та Південною

Осетією, а згодом уклала із ними військові та митні союзи. В обох випадках легітимність сецесії території суверенних держав підкріплювалася правом націй на самовизначення, закріпленим у статті 1 Статуту ООН 1945 року. За таким же сценарієм відбулася і анексія Росією українського Криму в березні-квітні 2014 року. Закріплене в статуті ООН право націй на самовизначення суперечить принципу непорушності кордонів у Європі, який був зафіксований в Гельсінському заключному акті 1975 року. Граючи на цьому внутрішньому протиріччі, Росія веде сьогодні авантюру зовнішню політику, створюючи по всьому периметру своїх кордонів зони «заморожених конфліктів».

Внаслідок поступової деградації Ялтинської системи відповідальність за глобальну безпеку на початку XXI століття де-факто перейшла до США (hard power), ЄС (soft power) та Китаю (aspiring soft power). У пошуках нових гарантій та систем колективної безпеки частина країн колишнього Східного блоку вступила до Євросоюзу і НАТО, а інша частина спробувала розвиватися «особливим шляхом», як, наприклад, Білорусь і колись багатовекторна Україна. Безпека і тих, і інших не зазнавала випробовувань аж до того моменту, поки Кремль розглядав події 1991 року як російську національно-визвольну революцію, що призвела до краху комунізму і створення нової російської держави. Однак у середині 2000-х років ситуація кардинально змінилася, і розпад СРСР став розглядатися керівництвом РФ як свідчення поразки в Холодній війні і «найбільша геополітична катастрофа XX століття».

Тим не менш, перед таким розворотом російського зовнішньополітичного курсу між Кремлем і Заходом існував короткий «медовий місяць», коли після терактів 11 вересня США і ЄС бачили в Росії реального союзника, а не потенційного ворога. Перший серйозний діалог всередині НАТО з приводу можливості інтеграції Росії стався наприкінці 2001 року — через півтора роки після першої заяви Володимира Путіна про можливий вступ Росії до Північноатлантичного альянсу. Ця дискусія у 2002 році призвела до утворення Ради НАТО-Росія. Тоді ця Рада здавалася проміжним кроком на шляху до майбутнього членства. З одного боку, він відображав амбівалентне ставлення західної елі-

ти до Росії, а з іншого — багатозначно залишав двері до НАТО перед нею відкритими. У 2005 році російський президент заявив, що «був би щасливий» якби РФ отримала запрошення вступити до ЄС, проте сам просити про це не буде, адже вихований у душі «нічого не просити та ні про що не шкодувати». Бажання Москви приєднатися до НАТО і ЄС «на особливих умовах» не було підтримане в західних столицях, які побоювалися разом з членством надавати Росії також і право вето на ухвалення рішень всередині їх альянсів.

Очевидне прагнення РФ до ревізії наявного світового порядку виникло під впливом трьох факторів: (а) виключно сприятливої кон'юнктури на світових ринках нафти і газу, що спричинила експортний нафтогазовий бум в Росії в 2000-2014 роках, який у свою чергу підігрів зовнішньополітичні амбіції Кремля; (б) почуття глибокого ресентіменту, що охопило населення та еліту Росії після провалу спроб вступити до ЄС і НАТО «на особливих умовах» в обхід процедур і правил цих союзів; (в) розширення ЄС і НАТО у Східній Європі в 1995-2009 роках за рахунок країн колишнього Варшавського договору і наближення цих об'єднань до кордонів РФ, що було розцінено Москвою як безпосередня військова загроза. Особливо яскраво ця ворожість Росії по відношенню до Заходу та її незгода із усталеним у світі балансом сил проявилася на Мюнхенській конференції з безпеки в 2007 році. Вона стала поворотним моментом для європейської системи міжнародних відносин. Відома «мюнхенська промова» В.Путіна виявилася прологом до двох подальших воєн — російсько-грузинської 2008 року та російсько-української 2014-2015 років.

Схоже, що Кремль має намір перемістити сучасну Росію в умовний 1970 рік, щоби головною темою міжнародного порядку денного став новий договір між Росією та рештою світу на зразок Гельсінських угод. Це схема, за якою група сусідніх із Росією країн залишається у беззапечній зоні політичного й військового контролю Кремля, а уявлення про глобальну безпеку повертається до часів доктрини ядерного стримування і зон життєвих інтересів. Зрив американсько-російських переговорів із ядерного роззброєння влітку 2014 лише підтверджує цей тренд. Про сценарій розподілу Європи та світу

на сфери впливу як про цілком можливий за нинішніх умов відсутності стратегічного бачення нової глобальної системи безпеки з боку США та ЄС також йдеться у новій книзі Генрі Кіссінджера «Світовий порядок», яка була видана минулого року.

У 2013 році в рамках Парламентської Асамблеї ОБСЄ Росія ініціювала неформальний консультативний процес «Гельсінкі +40». Схоже, що з його допомогою Москва робить заявку на реставрацію комфортної для себе Ялтинської системи, в якій за Росією було закріплено місце супердержави із належною їй сферою інтересів від Балтійського моря, через Середню Азію і до Берингової протоки. Проект «Гельсінкі +40» буде представлений на 24-й річній сесії ПА ОБСЄ в липні 2015 року. До співпраці над розробкою фінальної доповіді залучені експерти Російської ради з міжнародних справ, Стокгольмського інституту дослідження проблем миру (SIPRI) і американського Фонду Маршалла (GMF).

У контексті описуваних трансформацій дуже показовою є Мюнхенська конференція з безпеки, яка проходила 06-08 лютого 2015 року. З одного боку, вона засвідчила: західні лідери починають розуміти, що україно-російська криза має глобальний вимір і її вирішення потребує перебудови загальноєвропейської системи колективної безпеки.

Зокрема, канцлер ФРН Ангела Меркель заявила: *«Ми хочемо будувати у Європі безпеку разом із Росією, а не проти Росії. Це стосується європейського та трансатлантичного забезпечення безпеки, це стосується також і подолання спільних викликів, котрі постають на міжнародному рівні: від розповсюдження зброї масового ураження до боротьби із міжнародним тероризмом».*

Ще більш прямолінійно висловився міністр закордонних справ ФРН Франк Вальтер Штайнмаєр: *«Ми повинні замислитися про майбутнє, про те, яким воно буде в умовах, коли зникла атмосфера довіри [у стосунках з РФ]. Хочу нагадати, що ідея побудови спільної з Росією європейської архітектури безпеки була запропонована саме Москвою. І зараз я закликаю Росію заявити нам, який внесок вона готова зробити у побудову такої архітектури безпеки».*

Як не дивно, аналогічні прагнення поділяє і сама Росія, проте, очевидно, вкладаючи у них

зовсім інший зміст. Впродовж вересня-грудня 2014 року російський міністр закордонних справ Сергей Лавров і представники МЗС РФ неодноразово заявляли, що Росія готова до реформування *«справжньої неподільної системи безпеки і рівноправного співробітництва»* із країнами Європи на фоні кризи нинішньої. А також вказували на прагнення Москви до відновлення довіри в рамках вже ініційованого нею ж переговорного процесу «Гельсінкі + 40», про який вже йшлося.

Отже, європейцям знадобилися вісім років, щоби збагнути усю небезпеку «мюнхенської промови» ображеного на Захід Володимира Путіна, яку він виголосив на цій же конференції у 2007 році. Головні меседжі «мюнхенської промови» російського лідера зводяться до трьох тез: (а) критика однополярної світобудови на чолі із США; (б) критика розширення НАТО на схід; (в) обстоювання права РФ проводити незалежну зовнішню політику виходячи із своїх національних інтересів.

З іншого боку, вже зараз є очевидним, що дійти згоди між Заходом та Росією буде вкрай важко, в тому числі в рамках ініціативи «Гельсінкі + 40». Про це засвідчив виступ Сергея Лаврова на останній Мюнхенській безпековій конференції, у якому очільник російського МЗС повністю відтворив риторику і претензії В.Путіна до Заходу зразка 2007 року. І хоча промова С.Лаврова викликала періодичні вибухи сміху із коференц-зали, вона є індикатором вкрай небезпечного явища: західні столиці і Москва сьогодні розмовляють різними мовами та мають радикально різні, часом непеєднані між собою бачення ситуації у світі.

Та попри це, іншого вибору, аніж домовлятися про нову архітектуру європейської безпеки, сьогодні просто не існує. Альтернатива домовленостям — це завжди війна, яка відбувається на українській території із колосальними матеріальними і людськими втратами. Стратегічна невизначеність та образи у стосунках між Заходом та Росією мусять припинитися — сторони або домовляться, або протистояння розтягнеться на роки із очікуваною поразкою Москви у середньо— або довгостроковій перспективі. Проблема полягає в тому, що в останньому випадку ціну цього глобального протистояння платитиме Україна.

Можливості залучення міжнародних миротворчих сил до врегулювання російсько-українського конфлікту



У зв'язку з загостренням воєнної ситуації на сході України та обмеженістю політичних і дипломатичних засобів впливу міжнародної спільноти на російських агресорів, деякими експертами висувається думка про можливість застосування миротворчого контингенту під егідою ООН або ОБСЄ з метою врегулювання конфлікту. Зокрема, таку точку зору нещодавно висловив голова комітету в іноземних справах Державної думи РФ О.Пушков. Схвальний відгук ця ідея знаходить і у представників «Опозиційного блоку» у Верховній Раді України.

З урахуванням минулого досвіду залучення миротворців у «гарячих точках» світу, доцільність застосування міжнародного контингенту для встановлення і підтримання миру в Україні викликає значні сумніви з огляду на ряд міркувань.

1. Україна вперше може стати об'єктом, а не учасником миротворчих сил, яким вона була до цього часу. Починаючи з 1992 року в

миротворчих операціях у різних куточках світу взяло участь понад 37 тис. військовослужбовців України, не рахуючи поліцейських (міліціонерів). Участь громадян України у трьох миротворчих операціях продовжується й досі, оскільки це відповідає міжнародним зобов'язанням держави, хоча ще з минулого року лунають голоси про необхідність повернення цих фахівців додому та їх залучення для відбиття російської агресії.

2. За Статутом ООН, миротворчі сили вводяться з метою запобігання або ліквідації загрози миру і безпеці шляхом спільних примусових дій (військова демонстрація, блокада тощо), якщо заходи економічного і політичного характеру виявляться або виявилися недостатніми. На сьогодні ж дипломатичні (зустрічі міністрів закордонних справ, саміти глав держав-учасників переговорного процесу) та економічні (санкції проти держави-агресора) засоби розв'язання російсько-українського конфлікту до кінця не вичерпано.

3. Досвіду діяльності міжнародних миротворчих сил власне на території України немає. Статус таких військ в юридичному відношенні невизначений і потребуватиме (в разі визнання доцільності) законодавчого закріплення та визначення того, яку мету вони переслідуватимуть і який характер матимуть (на сьогодні застосовуються різні види операцій, а саме: миротворчі операції зі встановлення (сприяння) миру; операції з підтримання миру; операції з примушення до миру; операції з відбудови миру). Введення міжнародних контингентів в Україну може створити небезпечний прецедент, коли виникне спокуса застосувати їх не лише на Донбасі, а й в інших регіонах країни, де для цього може штучно загострюватися ситуація — наприклад, у південних областях. Слід також очікувати несприйняття подібних рішень широкими верствами населення, адже понад 70 років на території України не було закордонних військ (за винятком перебування в Криму Чорноморського флоту Російської Федерації, яка донедавна вважалася дружньою державою, та проведення низки міжнародних військових навчань).

4. Рішення про створення, склад, використання та фінансування миротворчих сил ООН приймаються Радою Безпеки ООН, а стратегічне керівництво здійснюється Військово-штабним комітетом. Зрозуміло, що Росія, як член Ради Безпеки, наполягатиме на участі своїх військ у складі контингенту. Більше того, через представника ДНР Деніса Пушиліна Москва вже озвучила пропозицію про залучення до майбутньої миротворчої місії виключно представників Росії та Білорусі. Це неприйнятно для України та країн Заходу, які мають неспростовні докази участі регулярних російських військ у бойових діях на боці сепаратистів Донбасу. Введення на українську територію нових російських збройних сил у складі міжнародного контингенту здатне лише посилити тиск на Україну та прискорити її воєнну поразку, зважаючи на чисельну перевагу російських військовиків, які добре вишколені, мають багаторічний досвід бойових дій і новітнє озброєння, котре вони, серед іншого, випробовують на території Донбасу.

5. Варто пригадати події в Грузії 2008 року, коли саме наявність російських миротворців спровокувала грузинську сторону на збройне розв'язання конфлікту в Південній Осетії, вна-

слідок чого Грузія фактично зазнала воєнної поразки та втратила частину території. Невдалий досвід використання миротворців у міжетнічному конфлікті мав місце в Руанді, де навіть за наявності іноземних контингентів не вдалося запобігти загибелі понад 1 млн. чоловік з обох сторін. Аналогічні випадки мали місце й в інших регіонах світу, хоча не слід відкидати й певний позитивний ефект, досягнутий у врегулюванні деяких міжнародних і внутрішніх конфліктів.

В конкретних воєнно-політичних умовах, у яких опинилася Україна, застосування іноземних миротворців може привести радше до негативних, аніж позитивних наслідків. Саме тому з усіх точок зору найбільш бажаним варіантом залишається розв'язання російсько-українського конфлікту політико-дипломатичними засобами. Якщо справа все ж дійде до ситуації, коли виникне потреба в миротворчій діяльності на території України, найбажанішим варіантом могло б стати залучення миротворців Європейського Союзу, операції якого можуть здійснюватися на основі «Севільських домовленостей щодо консультацій і співпраці ЄС та України з питань участі останньої в операціях із врегулювання конфліктів та відповідних навчань» від 2002 року. Для введення таких контингентів не потрібний мандат від ООН чи ОБСЄ. При цьому європейські військовики могли б відіграти роль у стримуванні конфліктуючих сторін власне на території України (на лінії розмежування між українськими військами та силами сепаратистів), в той час як миротворці ОБСЄ могли б розміститися вздовж державного кордону між Україною і Росією. Більш реалістичні варіанти розглядатимуться в разі прийняття обопільного рішення про застосування миротворців ЄС.

Однак зважаючи на відсутність політичної волі ЄС щодо залучення власної миротворчої місії до врегулювання конфлікту на Донбасі, найбільш ймовірним варіантом може стати участь миротворчого контингенту під егідою ОБСЄ як на україно-російському кордоні, так і у майбутній буферній зоні довкола лінії розмежування. Питання щодо останньої наразі лишається відкритим, адже підписаний 12 лютого у Мінську документ не містить жодних положень про залучення миротворців до буферної зони або прилеглих до неї територій.

«Домашнє завдання» для економіки України: допомога світового співтовариства



Складна економічна ситуація в Україні, що дедалі погіршується анексією Криму та воєнними діями на сході країни, вимагає від українського керівництва рішучих дій для виправлення становища в координації з міжнародним співтовариством. За даними Світового банку, торік ВВП України впав на 8,2%, а прогноз падіння економіки країни на поточний рік погіршено з -1% до -2,3%. Річні темпи інфляції можуть скласти до 25%, на початку лютого мало місце подальше різке зниження курсу гривні, в той час як цьогорічні виплати по міжнародних кредитах (суверенні та квазісуверенні борги) мають скласти близько 11 млрд. дол. США, а значна частина виплат припадає на квітень.

За нинішніх обставин найсуттєвішу за обсягом фінансову допомогу Україні може надати Міжнародний валютний фонд, місія якого працює в Києві з 8 січня ц.р. В ході переговорів українською стороною досягнуто домовленість про

заміну пакету «стенд-бай» на програму розширеного фінансування (Extended Funding Facility, EFF) та збільшення обсягів кредитування. Однак при цьому Фонд висуває досить жорсткі умови для продовження співпраці: окрім радикального перегляду податкової системи країни в напрямі її спрощення, МВФ і країни Заходу вимагають гнучкої системи утворення обмінного курсу, таргетування інфляції та суттєвого зниження бюджетного дефіциту. Важливою умовою Фонду також ставиться стабілізація воєнно-політичної ситуації на українському сході (минулого року оптимістичний сценарій передбачав закінчення конфлікту до осені, чого не сталося). Серед останніх вимог Фонду — підвищення з 2016 р. пенсійного віку для чоловіків з 60 до 65 років, різке (в 6 разів) підвищення ціни на газ для населення і житлово-комунального господарства, а також скорочення бюджетної сфери на 3% і кількості держслужбовців на 20%.

Незважаючи на певний прогрес, який демонструє українська сторона, позитивне рішення Фонду радше залежатиме не від обопільно узгоджених економічних показників, а від політичної волі західних партнерів, які готові прийти Україні на допомогу в скрутний для неї час. Перехід до програми розширеного фінансування стане тим сигналом, який західні інвестори мають одержати з тим, щоб приймати реалістичні рішення стосовно можливості подальшого вкладення коштів в українську економіку. Якщо компромісу буде досягнуто, то протягом наступних чотирьох років Україна може розраховувати на фінансування МВФ в обсязі 40 млрд. дол. приблизно однаковими частинами. Кошти спрямовуватимуться як на поповнення золотовалютних резервів, так і на погашення бюджетного дефіциту, а термін погашення становитиме до десяти років.

На додаток до коштів міжнародних фінансових організацій, Україна планує провести в квітні донорську конференцію (або, як її тепер все частіше називають, «конференцію реформ та відновлення»). Це дозволить протягом наступних місяців додатково до короткостроко-

вих коштів МВФ залучити ще близько 15 млрд. дол. на довгостроковій основі від приватних американських, європейських та японських інвесторів. В обмін на кредити Захід вимагатиме розширення податкової бази, запровадження прозорого продажу державних активів, а також закриття офшорних схем.

Для української сторони, як і в минулому, нині головне - не втратити довіру кредиторів, адже до цього часу основні проблеми з одержанням нових кредитних траншів регулярно виникали через невиконання або незадовільне виконання Україною взятих на себе зобов'язань. При цьому неодноразово самими українськими керівниками підкреслювалося, що наявність воєнного конфлікту не може служити виправданням для відмови від реформ чи їх зупинки. Рішуча боротьба з корупцією, ліквідація штучних адміністративних обмежень для підприємців, дерегуляція, децентралізація формування державного бюджету, енергозбереження, деолігархізація економіки, забезпечення верховенства права — це далеко не повний перелік реформ, які мають розпочатися негайно, щоб допомога західних партнерів виявилася дієвою.

Метою публікації є оцінка основних зовнішньополітичних кроків України, аналіз представлення України у контексті глобальних процесів у регіоні та світі, а також огляд основних світових подій, що можуть мати вплив на подальший розвиток України та країн регіону. Окрема увага приділяється оцінці процесу європейської інтеграції України, зокрема питанням імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

*@2014 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД*

Автор ідеї: Василь Філіпчук

Колектив експертів МЦПД: Антон Круть, Ярослав Войтко, Ірина Івашко

Експерти Центру відкриті до спілкування з медіа. Для отримання фахових коментарів просимо звертатися до Директора з комунікацій МЦПД Світлани Судак:

ssudak@icps.kiev.ua