

РОСІЙСЬКІ ІНІЦІАТИВИ ДЛЯ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Снігир Олена Валентинівна,
кандидат політичних наук

• Розглянуто останні ініціативи Російської Федерації у сфері європейської безпеки: проект «Договору про європейську безпеку» (проект ДЄБ) та реформування ОБСЄ («процес Корфу»). Здійснено аналіз проекту ДЄБ, розглянуто суперечливі аспекти цього документа та його основні недоліки. Визначено основні цілі Росії в контексті просування проекту ДЄБ. Зроблено висновки щодо можливостей реалізації російських ініціатив, їх наслідків для України.

Ключові слова: європейська безпека, проект «Договору про європейську безпеку», «процес Корфу».

Розвиток системи європейської безпеки протягом останніх років зазнав суттєвих змін. Розширення Північно-атлантичного альянсу та ЄС, що було характерною особливістю безпекових процесів у Європі, сповільнилося і, можна сказати, перейшло у фазу очікування та переосмислення. Україна залишилася поза межами ефективної системи колективної безпеки на невизначений час.

Разом з тим, ми є свідками активізації політики Російської Федерації на європейському безпековому напрямі. Росія пропонує власне бачення системи політико-безпекових відносин у Європі та просуває відповідні ініціативи. Метою даної політики є створення таких механізмів взаємодії на європейському просторі, що дозволять Росії впливати на прийняття політико-безпекових рішень європейськими країнами.

У цьому контексті безпосередньо України стосується прагнення Росії закріпити зону пострадянського простору як сферу своїх особливих інтересів. Задля цього реалізуються два підходи, спрямовані на:

- обмеження активності держав ЄС та НАТО на цьому просторі через закріплення зобов'язань в межах нових міжнародно-правових документах;
- обмеження суверенітету держав пострадянського простору, особливо у сфері зовнішньополітичної діяльності.

Тематика російської зовнішньої політики займає вагомі позиції в українському зовнішньо-

політичному дискурсі. Проблематиці безпекової сфери, зокрема систематично приділяють увагу В. П. Горбулін, О. Ф. Белов, О. В. Литвиненко, Г. М. Перепелиця. Спільними рисами робіт даних авторів є відстоювання тези про агресивний характер зовнішньої політики РФ по відношенню до України, перебування доктринальних основ зовнішньої політики Росії переважно в рамках реалістичної парадигми.

Активізація Росії на європейському безпековому напрямі привернула значну увагу зарубіжних дослідників до цього сегмента російської зовнішньої політики. Ґрунтовні огляди російської зовнішньої політики на європейському напрямі були представлені Збігневом Бжезінським, Марселем Ван Герпеном, Патріком Нопенсом, Річардом Крікусом, побіжно даної теми торкалися такі автори, як Ніку Попеску, Ендрю Вілсон, Володимир Сокоп. Аналізуючи праці цих авторів, можна виділити дві тенденції:

- характеристика дій РФ як таких, що спрямовані на деструкцію існуючих безпекових конструкцій в Європі та утвердження власного впливу;
- розгляд російських ініціатив своєчасними в процесі переформатування європейської системи безпеки.

Різниця між цими двома підходами фактично полягає у притаманності представникам першого підходу [15, 16, 17] більш радикальних висловлювань та тим, що прихильники більш

ліберального погляду [18, 19] підтримують російські ініціативи щодо початку широкого обговорення питань європейської безпеки.

Експерти в цілому погоджуються щодо сумнівної доцільності створення ще однієї громіздкої європейської безпекової структури. Також критиці піддається ідея про можливість однієї країни або групи країн фактично ветоувати рішення іншої країни на приєднання до оборонної організації. Спільною для всіх експертів є теза про те, що у випадку реалізації російських безпекових ініціатив існує великий ризик розділення Європи на два блоки, що протистояли б один одному – ЄС і НАТО з одного боку та СНД, ОДКБ з іншого. Такий очевидний очікуваний результат російських зусиль ставить, на думку експертів, під сумнів відвертість російської позиції щодо відкидання блокового підходу як неефективного у процесі забезпечення європейської безпеки.

Поза тим експерти загалом погоджуються щодо таких можливих цілей, що ставить перед собою Росія на європейському напрямі:

- ослабити систему колективної безпеки в рамках НАТО. Цю мету планується досягти як через отримання підтримки держав «старої Європи» з просування власних ініціатив, так і через міжнародно-правові зобов'язання європейських держав-членів НАТО в рамках нового договору про європейську безпеку;

- отримати міжнародне визнання сусідніх з Росією країн, як зони особливих інтересів РФ (на зразок російської доктрини Монро) [16];

- послабити європейські існуючі безпекові структури – ОБСЄ та ДЗЗСЄ.

Значна увага експертного середовища до розглядуваної проблематики свідчить про її актуальність. Водночас, враховуючи те, що безпекові ініціативи РФ стали предметом наукового дискурсу нещодавно, відчувається брак відповідних наукових та аналітичних праць. Це, в свою чергу, залишає відкритими широкі можливості для подальшого розроблення даної проблеми.

Мета статті – аналіз російських безпекових ініціатив в контексті українських національних інтересів, що дозволить:

- оцінити можливі наслідки від їх практичної реалізації для безпекової політики України;

- запропонувати кроки, спрямовані на упередження потенційних негативних результатів.

Видимої активності політика Російської Федерації набула протягом двох останніх років. Російські пропозиції неодноразово озвучувалися на міжнародних конференціях, під час важливих зустрічей. Їх суть зводилася до тез про «неподільність європейського безпекового простору» та про «неприйнятність забезпечення власної безпеки за рахунок безпеки інших країн», робився наголос на неефективності «блокових підходів» у сфері безпеки, зазначалася необхідність укладання нового повномасштабного договору про європейську безпеку¹.

Сприятливим контекстом для реалізації нових ініціатив РФ у сфері європейської безпеки була тривала відсутність згоди між державами-членами ЄС щодо ключових аспектів подальшого розвитку Євросоюзу, в тому числі стосовно розширення ЄС та неспроможність союзників по НАТО дати адекватну відповідь щодо бачення ролі Альянсу у сучасному світі, неузгодженість їх позицій щодо низки питань.

Останнім часом у середовищі російської політичної еліти панує переконання щодо необхідності укладання «великого європейського договору про безпеку». Ця ідея була закріплена в основному зовнішньополітичному документі РФ – Концепції зовнішньої політики Російської Федерації [7]. Однак влітку 2009 р. поряд з питанням *укладання Договору про європейську безпеку* російська сторона порушила проблему *реформування ОБСЄ* [11].

Оскільки Росія наголошує на тому, що проєкт ДЄБ та реформування ОБСЄ не є тотожними сферами, хоча і мають взаємодоповнювальний характер [13], доцільно розглядати ці ініціативи окремо.

Проєкт Договору «Про європейську безпеку»

29 листопада 2009 р. президент РФ Д. Медведєв представив російський проєкт Договору про європейську безпеку (*далі* – ДЄБ) [6]. Його *мета* визначена в преамбулі – «створити **дійсні та оперативні механізми взаємодії для врегулювання суперечок та розбіжностей, що виникають, зняття занепокоєнь, вироблення адек-**

¹Найбільш важливими виступами президента РФ щодо європейської безпеки є:

– виступлення на зустрічі з представителями політичних, парламентських і громадських кругів Німеччини (5 червня 2008 г., Берлін). – <http://news.kremlin.ru/transcripts/320>;

– виступлення на конференції по питаннях міжнародної політики (8 жовтня 2008 г., Евіан). – <http://www.kremlin.ru/transcripts/1659>;

– виступлення Президента РФ Д. Медведєва в Університеті Хельсінки і відповіді на запитання аудиторії (20 квітня 2009 г.). – http://www.kremlin.ru/appears/2009/04/20/2258_type63374type63376tyre63377_215266.shtml

ватної реакції на виклики та загрози у сфері безпеки». Ця теза цілком відповідає російській позиції щодо недієздатності діючих організацій та майданчиків в безпековій сфері [10].

Аналіз тексту документа приводить до наступних висновків:

1. *Проект ДЄБ обмежується сферою жорсткої безпеки.*

Президент РФ у своїх виступах висловлював переконання, що новий договір може розглядатися як договір «Гельсінкі плюс», тобто підтверджувати та розвивати раніше узгоджені принципи, включати розроблення ефективних інструментів застосування гельсінкського процесу, але «вже у XXI столітті ... з урахуванням появи нових суб'єктів міжнародного права» [10]. Однак в якості основної загрози в ДЄБ вбачається військова агресія проти учасника договору. Цим відповідно і зумовлені механізми взаємодії учасників договору, зокрема ст. 7 передбачається *право на колективну оборону*.

2. *Суттєвим недоліком документа є декларативний характер окремих положень ДЄБ та відсутність термінологічних роз'яснень.* Так, у статті 1 закріплений принцип «неділимості безпеки». Механізм дотримання цього принципу учасниками договору визначений у статті 2. Водночас його недієвість заздалегідь зумовлена можливістю різних трактувань щодо «дій, які *суттєво зачіпають безпеку одного або декількох Учасників даного Договору*».

Така неоднозначність знижує дієвість іншого, передбаченого ДЄБ механізму взаємодії – **можливості подання учасником договору «запиту щодо надання інформації стосовно заходів законодавчого, адміністративного чи організаційного характеру, які здійснюються іншим учасником, і які, на думку того, хто здійснює запит, зачіпають його безпеку»** (с. 3, п. 1).

3. *Додаткового роз'яснення потребують наступні положення ДЄБ:*

- про **обов'язковість** рішень конференції учасників та надзвичайної конференції учасників. Положеннями ДЄБ передбачено те, що конференції є правочинними, якщо у їх роботі беруть участь в першому випадку дві третини учасників, в другому – чотири п'ятих складу учасників. В обох випадках рішення приймаються консенсусом і є обов'язковими. Однак незрозумілою залишається «обов'язковість» цих рішень для тих учасників, які відмовилися брати участь у конференціях;

- про можливість отримати **відповідь на запит** щодо заходів законодавчого, адміні-

Стратегічні пріоритети, №1, 2010 р.

стративного та організаційного характеру відповідно до п. 1 ст. 3. Стаття не передбачає зобов'язання надати відповідь на цей запит;

- про **склад Учасників** ДЄБ. Стаття 10 дає досить розмите тлумачення географічної приналежності держав, які можуть стати учасниками договору – «від Ванкувера до Владивостока».

Відповідно до здійсненого аналізу можна стверджувати, що наявність значних недоліків в пропонованому Росією проекті ДЄБ робить неперспективним обговорення його як цілісного документа, який ляже в основу масштабного договору про європейську безпеку.

Очевидність такого висновку свідчить про те, що Росія не очікує на прийняття подібного міжнародного договору в найближчій перспективі.

Реформування ОБСЄ

Іншим напрямом російської зовнішньополітичної активності у європейській безпековій сфері стала ідея щодо *реформування ОБСЄ*. Певні пропозиції були висловлені Міністром закордонних справ РФ С. Лавровим ще 23 червня 2009 р. на відкритті щорічної конференції ОБСЄ з огляду проблем у сфері безпеки у Відні. Міністр зазначив, що проблема європейської безпеки могла б бути легко вирішена шляхом забезпечення послідовної *«інституціоналізації ОБСЄ, перетворення її в повноцінну регіональну організацію за змістом Глави VIII Статуту ООН»*. Тобто ОБСЄ займалася б всім спектром проблем в Євро-Атлантиці і, насамперед, забезпечувала б в регіоні – *на основі юридичних зобов'язань – відкриту систему колективної безпеки* [11].

На наступному неформальному саміті міністрів іноземних справ держав-членів ОБСЄ на о. Корфу (Греція) 27 червня 2009 р. за спільною згодою започаткувався новий діалог з питань європейської безпеки, так званий «процес Корфу».

Станом на сьогоднішній день, в тому числі за результатами 17-ої Наради міністрів ОБСЄ (1–2 грудня 2009 р.), зрозуміло, що «процес Корфу» буде досить тривалим та доповнюватиметься роботою над вирішенням протиріч з питань Договору про СНО та ДЗЗСЄ. Саме оновлення ОБСЄ вірогідно полягатиме в прийнятті статуту цієї організації та перегляду/підтвердження її міжнародно-правового інструментарію (в тому числі Гельсінкського Заключного акта).

Варто зауважити, що російська сторона під час 17-ої Наради ОБСЄ не порушувала питань

ня про важливість надання організації *юридичних повноважень у сфері безпеки*. Разом з тим, наголошувалося на необхідності прийняття статуту ОБСЄ [12].

Потреба вдосконалення роботи ОБСЄ усвідомлюється всіма країнами-учасницями, що і зумовило загальне схвалення «процесу Корфу». Водночас держави-члени ЄС та НАТО не бачать необхідності в переформатуванні основ та механізмів європейської безпеки таким чином, як це пропонується проектом ДЄБ. Згідно з їх позицією діючі механізми (насамперед НАТО) є цілком адекватними і потребують лише певної корекції.

Аналіз динаміки розвитку позиції РФ стосовно переформатування системи європейської безпеки приводить до висновку, що для Росії ідея перетворення ОБСЄ на організацію з широкими повноваженнями у сфері безпеки має другорядний характер порівняно з ДЄБ.

Так, аналіз висловлювань офіційних осіб російського МЗС з приводу системи європейської безпеки дає підстави зробити висновок, що де-факто Росія прагне обмежити її обговорення діалогом лідерів таких організацій: ЄС, ОБСЄ, НАТО, ОДКБ, СНД. Даний формат відповідає інтересам Росії, оскільки дві з п'яти названих організацій цілковито підтримуватимуть її ініціативи. Наслідком обмеження діалогу щодо європейської безпеки згаданими вище суб'єктами переговорного процесу матиме результатом розділення його учасників на два блоки, що протистояли б один одному – держави ЄС і НАТО з одного боку і держави СНД та ОДКБ з іншого. Поза тим існуватиме група буферних країн, які будуть позбавлені можливості здійснювати незалежну зовнішню і безпекову політику. Україна належатиме до їх числа.

Висновки та пропозиції

Ініціативи Російської Федерації у сфері європейської безпеки мають єдину мету – посилення російського впливу на прийняття політико-безпекових рішень в Європі. На сьогодні активність спостерігається з двох напрямів – реформування ОБСЄ та робота над ДЄБ.

Реформування ОБСЄ знаходить всезагальне підтримання учасників та має вигляд «процесу Корфу» – регулярних зустрічей для обговорення актуальних питань щодо покращення функціональності організації. Перспективним питанням для обговорення та вирішення невдовзі може стати прийняття статуту ОБСЄ.

Реформування ОБСЄ розглядається державами ЄС та НАТО як найбільш прийнятний варіант для переформатування європейської системи безпеки і надання їй всеохоплюючого характеру. З іншого боку, деяка пасивність РФ з цього питання говоритиме про те, що дійсно всеохоплюючий характер європейської безпеки не є в російських інтересах. Ця теза знаходить підтвердження у намаганні РФ перевести обговорення важливих безпекових питань у формат діалогу керівників ЄС, НАТО ОБСЄ, СНД та ОДКБ. Для України, зокрема, це становить загрозу зменшення впливу на процес трансформації європейської системи безпеки.

Найімовірніше проект ДЄБ, представлений російською стороною 29 листопада 2009 р. буде відхилений державами ЄС та НАТО, що однак не заперечує дискусію навколо піднятих у договорі питань. Суттєвою перешкодою для укладання повномасштабного ДЄБ є також розходження між Росією та іншими державами-учасницями ОБСЄ з питання визнання Абхазії та Пд. Осетії, що однак не стоїть на заваді співробітництву між сторонами в цілому. Очевидно, що РФ і не розраховує на прийняття саме такого документа. Проте слід очікувати подальшого просування головних ідей договору:

- можливості отримання Росією контролю над політико-безпековими рішеннями європейських держав;
- обмеження числа активних учасників європейської безпеки впливовими державами. Результатом цього для України стало б суттєве зменшення її впливу на розвиток європейської системи безпеки та втрата можливостей реалізації суверенної зовнішньої та безпекової політики.

Визначаючи можливі наслідки безпекового діалогу РФ з державами-членами ЄС і НАТО, необхідно враховувати наявність супровідних цілей сторін. Ця тематика не розглянута в даній статті, оскільки не є предметом дослідження і потребує додаткового розгляду. Водночас один аспект може мати практичне втілення у вигляді компромісу щодо «розподілу сфер впливу в Європі». Йдеться про можливість укладання угоди між НАТО та ОДКБ, що останнім часом є предметом експертної дискусії [15]. Росія активно просуває ОДКБ як паритетну щодо НАТО організацію колективної безпеки. Закріплення такого паритету у договірній формі є надзвичайно важливим для РФ з точки зору посилення її впливу на європейському та євразійському просторі. Тому можливість укладання між НАТО та ОДКБ договору з фік-

сацією буферної зони між цими організаціями (куди входить і Україна) потребує ґрунтового наукового аналізу з визначенням наслідків на-самперед для учасників буферної зони та для європейської системи безпеки в цілому.

Так, варто зазначити, що ані держави-члени ЄС, ані держави-члени НАТО не бачать необхідності у створенні нової громіздкої системи європейської безпеки, яка б означала руйнацію існуючої. Саме тому європейська система безпеки, що має за основу Північноатлантичний альянс, залишатиметься пріоритетом для європейських держав. Україна в цьому контексті може солідаризуватися з позицією щодо відсутності потреби кардинального переформатування існуючої системи європейської безпеки та наполягати на тому, що принцип неприпустимості забезпечення своєї безпеки за рахунок інших повинен включати право держав на суверенний вибір приєднання до безпекових об'єднань. В інтересах України – також наполягати на ролі ОБСЄ як основного майданчика для обговорення питань загальноєвропейської безпеки, необхідності підтвердження всіма державами-

членами ОБСЄ основоположних принципів, закріплених у Гельсінкському Заключному акті, особливо принципу непорушності існуючих кордонів в Європі. В контексті останнього особливої актуальності для України набуває питання делімітації українсько-російського кордону в азово-керченській акваторії; з метою прискорення завершення цього процесу доцільно розглянути можливість його інтернаціоналізації. Не менш важливим питанням залишається необхідність демаркації східного кордону України – зважаючи на загальноєвропейську актуальність цієї проблеми, варто винести її на міжнародне обговорення та запропонувати у цьому процесі тристороннє співробітництво – ЄС–Україна–Росія.

Враховуючи важливість регіонального співробітництва в українському зовнішньополітичному дискурсі, доцільно розглянути можливість ініціювати регіональну безпекову співпрацю із залученням країн Балто–Чорноморсько–Каспійського регіону як у формі консультацій, так і з використанням механізму укладання дво- та багатосторонніх договорів у сфері безпеки.

Використані джерела

1. Горбулін, В. П. Без права на покаяние. – Харьков: Фолио, 2009. – 379 с.
2. Горбулін, В. П. Національна безпека: порядок денний для України / В. П. Горбулін, О. Ф. Белов, О. В. Литвиненко. – К. : ВД «Стилос», 2009. – 126 с.
3. Горбулін, В. П. Великий сусід визначився. Що Україні робити далі? / В. П. Горбулін, О. В. Литвиненко // Дзеркало тижня. – 2009. – № 35 (763), 19–25 вересня.
4. Горбулін, В. П. Європейська безпека: можливий шлях послабити виклики і загрози / В. П. Горбулін, О. В. Литвиненко // Дзеркало тижня. – 2009. – № 35 (763), 19–25 вересня.
5. Перепелиця, Г. М. Українсько-російські відносини у форматі «Великого договору». Зовнішня політика України – 2008: стратегічні оцінки, прогнози та пріоритети / за ред. Г. М. Перепелиці. – К. : ВД «Стилос», 2009. – С. 207–263.
6. Проект Договора о европейской безопасности [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kremlin.ru/news/6152>
7. Концепция внешней политики Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108/shtml>
8. Выступление Президента РФ Д. Медведева на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии. – Берлин. – 2008. – 5 июня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.kremlin.ru/transcripts/320>
9. Выступление Президента РФ Д. Медведева на конференции по вопросам мировой политики. – Эвиан. – 2008. – 8 октября [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kremlin.ru/transcripts/1659>
10. Выступление Президента РФ Д. Медведева в Университете Хельсинки и ответы на вопросы аудитории. – 2009. – 20 апреля [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kremlin.ru/appears/2009/04/20/2258_type63374type63376type63377_215266.shtml
11. Выступление Министра иностранных дел России С. В. Лаврова на открытии Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности, Вена, 23 июня 2009 года (996). Вызовы жесткой безопасности в евро-атлантике. Роль ОБСЕ в создании устойчивой и эффективной системы безопасности [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mid.ru/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/aded9c34ee795d2bc32575de003dec1?OpenDocument
12. Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова на 17-ом заседании Совета министров ОБСЕ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.osce.org/documents/cio/2009/12/41738_ru.pdf
13. Выступление директора Департамента общеевропейского сотрудничества МИД России В. И. Воронкова на общем заседании Форума ОБСЕ по вопросам сотрудничества в области безопасности и Постоянного Совета ОБСЕ. – 2009. – 15 сентября [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/4F87D13A9F5EE371C32576330045DCBE

14. *Лавров, С. В.* Как окончательно завершить холодную войну? // *Международная жизнь*. – 2009. – май [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/26C59C97EE2ED92EC32575BD002C55AC
15. *Brzezinski, Zbigniew.* An Agenda for NATO. Toward a Global Security Web [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.foreignaffairs.com/print/65240
16. *Herpen H. Macel Van.* Medvedev's proposal for a pan-European security pact. Its six hidden objectives and how the West should respond [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cicerofoundation.org>
17. *J. Krickus Richard.* Medvedev's plan: giving Russia a voice but not a veto in a new European security system. – December, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>
18. *Nopens, Patrik.* A new security architecture for Europe? Russian Proposal and Western Reactions // *Security Policy Brief #3*. – November, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.egmontinstitute.be>
19. *Popescu, Nicu.* The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood. Published by European Council on Foreign Relations / Popescu Nicu, Wilson Andrew. – June, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecfr.eu>