

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

ЛИСТОПАД 2017

Система регіональної безпеки у Східній Європі. Місце і формати залучення України

Після початку агресії Росії проти України геополітична і безпекова ситуація в Східній Європі радикально змінилась та продовжує погіршуватись. Відсутність діючих міжнародних механізмів гарантування безпеки та неефективність міжнародних організацій призвели до утворення безпекового вакууму в регіоні. Першочерговим безпековим завданням для Східної Європи є врегулювання усіх конфліктів за рахунок примусу РФ до відмови від їх роздмухування чи використання в своїх цілях. Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, Грузії і Молдови, ЄС і НАТО доцільно розглянути їх широке залучення до трансатлантичної системи безпеки, що позитивно вплине на безпеку у Східній Європі.¹

Геополітична і безпекова ситуація у Східній Європі й у Європі в цілому радикально змінилась після початку агресії Росії проти України у 2014 році. За більше, ніж три роки, вона не покращилась та й навіть має тенденції до поступового загострення, що підтвердилось влітку-восени 2017 року, у період підготовки і проведення російсько-білоруських військових навчань «Захід-2017». На місці фактично зруйнованої системи безпеки у Східній Європі утворився безпековий вакуум, незважаючи на продовження, часом демонстративних, зусиль ОБСЄ, ЄС, НАТО і навіть ООН.

Така ситуація є загрозовою для безпеки в Європі, адже, як зазначив у своєму виступі на міжнародній конференції «Система регіональної безпеки у Східній Європі. Місце і формати залучення України» (14.11.2017р., м.Київ)² Григорій Перепелиця, директор Інституту зовнішньополітичних досліджень, хто контролює Східноєвропейський регіон, той контролює Європу, а отже, від вирішення питання із безпекою у Східній Європі буде залежати безпека на всьому Європейському континенті. В той час, як Євросоюз прагне мати безпечне сусідство, Росія намагається відновити домінування у регіоні задля посилення власного впливу у Європі. Тому, як оцінює Владислав Іноземцев, російський політолог, старший дослідник Польського Інституту передових досліджень, з 1990-х років Росія була і є головним провокатором нестабільності у Східній Європі, яку вона сприймає як природну зону своїх інтересів, будучи головним ініціатором конфліктів в Україні, Грузії та Молдові, і перешкоджаючи їхній інтеграції до євроатлантичного простору.

¹ Підготовлено за результатами міжнародної конференції «Система регіональної безпеки у Східній Європі: Місце і формати залучення України» (14 листопада 2017р., м.Київ) та проведеного у жовтні-листопаді 2017 року експертного опитування.

² <https://geostrategy.org.ua/ua/component/k2/item/1348-systema-regionalnoj-bezpeki>

Відсутність безпеки у Східній Європі: причини і фактори

Ключовим фактором радикальної зміни безпекової ситуації в Східній Європі є розв'язана Росією війна проти України. Так вважає більшість експертів з України та інших країн Центральної і Східної Європи, які надали свої оцінки безпекової ситуації у регіоні в рамках експертного опитування, проведеного в жовтні-листопаді Центром глобалістики «Стратегія XXI» у партнерстві з Представництвом Фонду Конрада Аденауера в Україні³. Дві третини респондентів (68,8%) назвали анексію Криму Росією головним фактором, що вплинув на безпекову ситуацію у Східній Європі за останні 10 років (допускалось декілька відповідей). Важливими факторами також названі: війна в Грузії у 2008 році (56,3%); розв'язана Росією війна на Донбасі (37,5%); промова Путіна на Мюнхенській конференції з безпеки у 2007 році (31,3%); нечітка політика ЄС у східному напрямку (25%); відділення Косово (18,8%); відмова надати ПДЧ Україні і Грузії на Бухарестському саміті НАТО у 2008 році (18,8%).

На сьогодні безпекова ситуація у Східній Європі визначається наявністю великої кількості триваючих конфліктів (Крим, Донбас, Придністров'я, Абхазія, Південна Осетія, Нагірний Карабах), мілітаризацією окупованих Росією територій, порушеною територіальною цілісністю України, Молдови, Грузії й Азербайджану та продовженням агресивної політики РФ. За оцінками експертів (допускалось декілька відповідей), головними проблемами для безпеки в регіоні є: анексія Криму Росією (56,3%); затяжні конфлікти (43,8%); російське вторгнення на Донбас (43,8%); нестабільна внутрішньо-політична ситуація в деяких східноєвропейських країнах (37,5%); неконтрольовані урядами / окуповані території (25%); мілітаризація регіону (25%); бюрократизація інституцій ЄС і НАТО (18,8%); інформаційна війна (18,8%). Більшість (68,6%) опитаних експертів оцінила, що ключовою причиною погіршення безпекової ситуації у регіоні є агресивна політика Росії, і лише 12,5% назвали слабкість ключових міжнародних організацій – ООН, ОБСЄ і РЕ (Рис. 1).

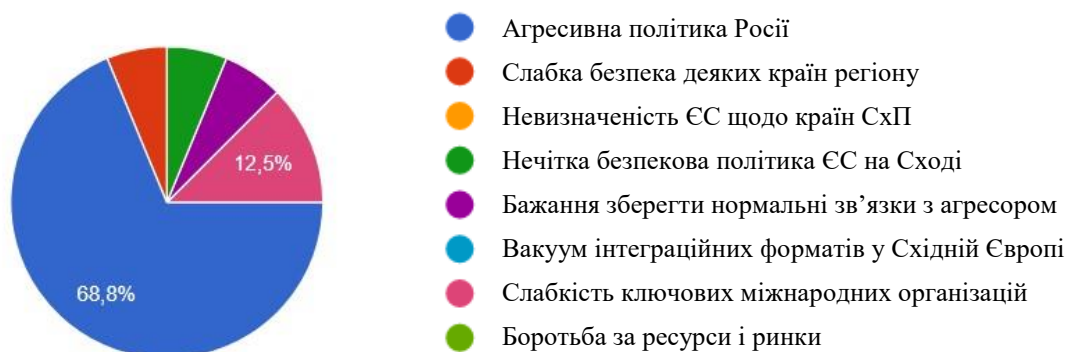


Рис. 1. Що є ключовою причиною погіршення безпекової ситуації у Східній Європі?

Розв'язана Росією агресія проти України здійснюється з опорою на російську **військову силу**, яка, безумовно, лежить в основі дестабілізації регіону. Наприклад, військові навчання «Захід-2017», як відзначив білоруський політичний оглядач Роман Яковлевський на згаданій міжнародній конференції⁴, лише погіршили стан безпеки у Східній Європі, оскільки мали на меті продемонструвати ЄС і НАТО готовність РФ до застосування військових засобів (включаючи ядерні). На східних кордонах ЄС, за оцінками Адріана Попа, професора Національного університету політичних наук і державного управління (Румунія), відбувається мілітаризація регіону, особливо після анексії Криму, що спонукає ЄС розглядати Росію не як партнера, а як опонента у Східній Європі.

Водночас, окрім військових, у регіоні існують загрози й іншого плану: інформаційна та кібер-сфери; економіка; енергетика; екологія; нелегальна міграція; контрабанда; нелегальна торгівля зброєю; тероризм тощо. У цих сферах також існують суттєві загрози безпеці, протидія яким вимагає комплексного реагування країн регіону.

³ https://geostrategy.org.ua/images/Survey_E%D0%95-Ukraine_Ukr.pdf

⁴ <http://www.kas.de/ukraine/ukr/publications/50743/>

Так, за оцінками Ганни Гопко, **інформаційний простір і кібер-сфера** є ключовими сферами протидії гібридній агресії Росії, яка намагається прощтовхувати свою пропаганду через західноєвропейські ЗМІ, в чому останні їй часто підігрують.

Енергетика стала одним із важелів тиску Росії на Європу та просування нею своїх агресивних цілей. Оскільки регіон Східної Європи має важливе значення для транзиту енергоносіїв, і не тільки російських, то, за висновками Ніки Чітадзе, директора Геополітичного дослідницького центру з питань Чорноморського регіону (Грузія), контроль над ним став пріоритетом російської зовнішньої та енергетичної політики, спрямованої на управління Росією енергетичними потоками до ЄС.

Нелегальна торгівля зброєю і нелегальна міграція не стали ключовими факторами дестабілізації безпеки у Східній Європі. Хоча збройний конфлікт на сході України триває вже четвертий рік, як зазначив спів-директор програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки Центру Разумкова Олексій Мельник, Україна не стала ані каналом, ані джерелом нелегальної поставки зброї до країн ЄС. Загрозливим для ЄС з точки зору нелегальної міграції залишається південний, або середземноморський, напрямок, а східний міграційний маршрут (через Україну), за оцінками Леоніда Барана, директора Департаменту організаційно-адміністративної роботи та аналітичного забезпечення ДПСУ, не становить загрози для Європи. Навпаки, відмічається стійкий тренд зменшення кількості мігрантів на цьому напрямку в порівнянні з минулим роком. Міграційна ситуація в Україні також не є загрозливою, хоча в країні нараховується 1,6 млн. внутрішньо переміщених осіб.

Ключові гравці у безпеці Східної Європи

Ключовими гравцями у Східній Європі є країни регіону, провідні країни світу та окремі міжнародні організації. Країною, яка найбільше впливає на безпекову ситуацію у Східній Європі, є Росія. Іншими впливовими гравцями опитані експерти назвали Україну, США, Польщу, Німеччину, Туреччину і Румунію, а серед міжнародних організацій – ЄС і НАТО.

Росія, при цьому, відіграє деструктивну роль у безпеці Східноєвропейського регіону. Президент Росії Путін, як зазначила Голова Комітету у закордонних справах Верховної Ради України Ганна Гопко у своєму виступі на згаданій міжнародній конференції, дуже зацікавлений у створенні нових зон конфліктів у Східній Європі. В такий спосіб, за оцінками Вілюса Іванаускаса, старшого політичного аналітика Центру Східноєвропейських досліджень (Литва), Росія намагається відновити контроль над пострадянським простором щоб повернути собі статус «супердержави», але їй не вистачає спроможності проводити політику глобального значення. Можливості Росії зводяться до виключно дестабілізаційних методів: військові провокації (військові навчання, порушення повітряного і морського просторів, небезпечні прольоти літаків, тощо); шантаж; підкуп; маніпуляції з постачанням енергоносіїв; стимулювання внутрішньодержавних проблем; роздмухування міждержавних суперечок; підтримка радикальних рухів і авторитарних режимів. Паралельно Росія використовує пропаганду для показного «самозахисту» і прикриття агресивних дій.

Безпекова роль **Білорусі** у регіоні розглядається експертами переважно через призму її стосунків з Росією. Подальше втягування Білорусі у політичні ігри РФ, як оцінює Григорій Перепелиця, поступово призводить до втрати нею суверенітету та перетворення її на джерело загроз не тільки для України, але й для Польщі та країн Балтії. Білоруський оглядач Роман Яковлевський зазначає, що після спільного російсько-білоруського навчання «Захід-2017» відзначається погіршення білорусько-українських відносин, що відповідає інтересам РФ, а також все більш реальною стає поява у Білорусі російської військової бази. В такий спосіб Москва реанімує військовий вимір Союзної держави Росії і Білорусі, а тому в Україні Білорусь все більше розглядається як союзник агресора, в той час як Мінськ продовжує декларувати готовність направити білоруських миротворців на Донбас.

Румунія акцентує увагу на безпеці у Чорноморському регіоні та висловлює занепокоєння милітаризацією регіону Росією за рахунок накопичення військ, техніки й озброєння в

окупованому Криму. Тому вона активно підтримує ініціативи НАТО, ставши опорою південного напрямку Східного флангу Альянсу – в Румунії розгортаються елементи ПРО, функціонує штаб багатонаціональної дивізії «Південний Схід» та повітряна патрульна місія НАТО в румунському повітряному просторі і прилеглий акваторії Чорного моря.

Молдова, яка все більше тяжіє до співпраці з ЄС і Румунією, все ще перебуває під інформаційним домінуванням Росії. Це, як зазначив молдовський військовий експерт Юрій Домінік, вже призвело до нестабільної політичної ситуації в країні та розділення населення на три групи: проєвропейської (за самостійний розвиток та інтеграцію до ЄС (40-47%)); уніоністської (за об'єднання з Румунією); нейтралістської (за нейтралітет та збалансовану співпрацю із ЄС та РФ). В результаті, на сьогодні Молдову не можна розглядати як донора регіональної безпеки.

Україна, на переконання майже всіх опитаних експертів, є провайдером безпеки для Східної Європи, ключовим компонентом і головним гравцем європейської безпеки, новою східно-європейською опорою трансатлантичної безпеки. Такі висновки базуються на її ролі як східного форпосту у протидії новим викликам і загрозам з ключовою роллю у стримуванні агресивної політики Росії і демонстрації іншим країнам пострадянського простору альтернативної російській моделі розвитку. Тому вирішення конфлікту з Росією шляхом подолання агресора та відновлення територіальної цілісності України є головним вкладом у регіональну та євроатлантичну безпеку.

Німеччина, за словами Габріеле Бауманн, директорки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні, є одним з гарантів безпеки у Східній Європі, а Берлін і надалі буде підтримувати Україну, у тому числі й у питаннях безпеки. Водночас, у Німеччині, за оцінками Юрія Домініка, існують сили, які підтримують розвиток економічних стосунків з Росією, що може мати негативний вплив на східноєвропейську безпеку, адже Москва використовує ці економічні важелі для реалізації власних агресивних планів.

Окрім країн регіону Східної Європи, на безпекову ситуацію також мають вплив й міжнародні організації, такі як Європейський Союз, НАТО, ОДКБ. Однак, вони переважно опікуються безпекою своїх країн-членів, а держави, які не входять до цих організацій, змушені самотужки вирішувати свої безпекові проблеми. Негативна безпекова ситуація посилюється відсутністю практичних дієвих механізмів міжнародних організацій, що відповідають за міжнародну (ООН) і регіональну (ОБСЄ) безпеку, які були б здатні вгамувати агресора і відновити стабільність, мир та міжнародно визнаний правопорядок.

Європейський Союз має радше невійськовий вплив на безпеку Східноєвропейського регіону. Європа, як сказав Михайло Гончар, президент Центру глобалістики «Стратегія ХХІ», почала прокидатися і звертати увагу на безпеку у Східній Європі, про що свідчить підписання Празької декларації і визначення в ній 7 необхідних кроків, які демократичний Захід повинен зробити для того, щоб зупинити російську агресію.

Серед міжнародних організацій, на переконання більшості опитаних експертів, саме **НАТО** здатна зробити важливий вклад в покращення стану безпеки у Східній Європі, особливо у співпраці з ЄС. Такого бачення дотримуються 87,5% респондентів (Рис.2).

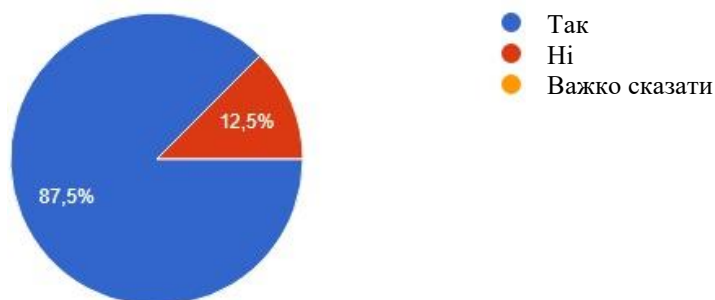


Рис.2. Чи може поглиблення безпекового співробітництва між ЄС і НАТО покращити безпекову ситуацію у Східній Європі?

За період після завершення Холодної війни, як зазначила директор Центру інформації та документації НАТО в Україні Барбора Маронкова, посилення НАТО, перш за все у Східній Європі, відбулось саме через агресію Росії проти України, адже безпека Трансатлантичного регіону тісно пов'язана з безпекою України. В результаті, витрати на оборону країн-членів НАТО поступово збільшуються до рівня 2% від ВВП, а НАТО припинило будь-яку співпрацю з РФ, залишивши лише «вікно для діалогу». Враховуючи активність РФ у кіберпросторі, після Саміту НАТО у Варшаві 2016 року вона була офіційно визнана п'ятою сферою операцій. З метою зміцнення безпеки у Східній Європі, Альянс робить ставку на стримування російської агресії, співробітництво з ЄС та Україною.

Можливі формати регіональної безпеки у Східній Європі

Разом з Молдовою і Грузією Україна входить до «сірої» зони безпеки, яка на Заході отримала назву «in between», тобто «посередині» між Європою і Росією. Називати країни «in between», а не країнами Східної Європи, на думку Владислава Іноземцева, є джерелом великих проблем у майбутньому, оскільки такий підхід відносить їх до простору між Європою та Азією без врахування їхніх євроінтеграційних прагнень. З метою покращення безпекової ситуації у регіоні Східної Європи, можливі наступні формати.

Країни, які не входять до жодних безпекових організацій, перш за все це - Україна, Грузія і Молдова, могли б стати частиною **нового регіонального безпекового формату**, але без Росії та під егідою ЄС і НАТО. Більшість опитаних експертів вважає, що НАТО має відігравати ключову роль у регіональній безпеці в Східній Європі за рахунок розширення на Схід, посилення ролі в регіоні та розвитку спеціального партнерства з країнами регіону. ЄС, на думку респондентів, має також відігравати активну безпекову роль шляхом посилення санкцій проти Росії, зменшення залежності від російських енергоресурсів, допомоги країнам регіону у зміцненні національної стійкості і протидії викликам безпеки. Під егідою ЄС і НАТО має посилитись нині слабка координація в регіоні, перш за все, між Україною, Молдовою і Грузією. Акцент безпекової співпраці між НАТО і ЄС слід перенести на Східноєвропейський регіон, у тому числі й шляхом запровадження в акваторії Чорного моря місії морського моніторингу за зразком подібних місій «Морський Страж» і «Софія» в акваторії Середземного моря, а також поглибленої співпраці країн регіону з ЄС і НАТО за зразком Норвегії та Швеції і Фінляндії відповідно.

Розширення НАТО за рахунок набуття членства Україною, Грузією і Молдовою дозволило б суттєво підвищити рівень безпеки у Східній Європі, але одночасно й підвищило відповідальність та навантаження на Альянс, до чого він не готовий. Вступ країн Балтії до НАТО у 2004 році, за висновками старшого дослідника Інституту Євро-Атлантичного Співробітництва Андреаса Умланда, відбувся за сприятливих умов, коли Росія не сприймалась як ворог. А в нинішніх умовах багато країн-членів Альянсу не бажають дратувати РФ, або ж й прагнуть підтримувати з нею партнерські стосунки. Тому окреслені під час саміту НАТО в Бухаресті 2008 року перспективи вступу України і Грузії до НАТО оцінюються як декларативні.

Нову безпекову співпрацю можна було б розвинути у форматі **Східного партнерства**, особливо з врахуванням того, що в переглянутому у червні 2017 року Спільному робочому документу ЄС «Східне партнерство – 20 очікуваних досягнень до 2020 року» розділ «Стійкість та безпека цивільних осіб» був переформатований у розділ «Безпека» з більш широкими цілями безпеки. Однак, тільки три з шести країн-партнерів готові до поглиблення регіональної безпекової співпраці, а інші або належать до безпекової організації під керівництвом Росії – ОДКБ (Білорусь і Вірменія), або ж розвивають широке військово-технічне співробітництво з Росією (Азербайджан). Тому очевидно, що досягнення безпекових цілей Східного партнерства є актуальним тільки для України, Грузії і Молдови.

Ініціатива **Тримор'я**, до якої зараз входять 12-ть країн-членів ЄС, за оцінками опитаних експертів та учасників згаданої міжнародної конференції⁵, могла б бути розширена за рахунок країн Східного партнерства, перш за все, які підписали Угоду про асоціацію з ЄС, та актуалізації сфери безпеки, що надасть цій ініціативі додаткової вартості.

Поглиблення співпраці країн транзитного регіону Східної Європи в **сфері енергетики** має зміцнити їхню енергетичну безпеку і стати позитивним вкладом у регіональну безпеку. Для цього доцільно не погоджуватись на проекти, особливо російські, які шкодять інтересам країн регіону, диверсифікувати джерела, а не шляхи, постачання енергоносіїв. Оскільки згадана ініціатива Тримор'я концентрується на енергетичних та інфраструктурних проектах, то її розширення на інші країни може зміцнити енергетичну безпеку усієї Східної Європи.

Висновки і пропозиції щодо покращення безпекової ситуації в Східній Європі

1. Стан безпеки у регіоні Східної Європи, в цілому, оцінюється як незадовільний і загрозливий з видимими ознаками подальшого погіршення, у випадку продовження реалізації Росією своєї агресивної деструктивної політики.
2. Незважаючи на прагнення Євросоюзу мати безпечне сусідство, Росія намагається відновити домінування у регіоні задля посилення власного впливу на Європу, а тому політика умиротворення агресора - Росії, призведе до подальшого погіршення безпекової ситуації у Східній Європі та Європі в цілому. Політика умиротворення має бути замінена на політику стримування агресора та примусу його до миру й відновлення Гельсінкського світопорядку.
3. Україна, як провайдер європейської безпеки, потребує практичної підтримки з боку ЄС і НАТО та посилення безпекової співпраці з іншими країнами регіону, перш за все Грузією і Молдовою, з метою припинення агресії Росії, що дозволить відновити стабільність у Європі.
4. Для посилення архітектури безпеки у Східній Європі доцільно надати країнам, які визначили свій курс на європейську та євроатлантичну співпрацю (на сьогодні - Україні, Грузії і Молдові), можливість більш глибокої інтеграції до НАТО (на початковому етапі – статус союзників без членства) та ЄС у сфері безпеки (в рамках безпекового виміру Східного партнерства), що може стати новим безпековим форматом у регіоні.
5. Акцентування безпекового співробітництва між ЄС і НАТО на регіон Східної Європи та включення його до спільних документів і дій у цій сфері дозволить консолідувати зусилля задля протидії агресору та гарантування регіональної безпеки.

* * *

Аналітична записка підготовлена ГО «Центр глобалістики «Стратегія ХХІ» (Україна, м.Київ, вул. Щекавицька, 51, оф.26, +380 44 4254162, +38 095 0859241, geostrategyxxi@gmail.com) за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні (Україна, м.Київ, вул.Богомольця Академіка, 5, оф.1, +380 44 4927443, office.ukraine@kas.de).

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=OnVtbCHiyAU>