

ДЕРЖАВНА УСТАНОВА
«ІНСТИТУТ ВСЕСВІТНЬОЇ ІСТОРІЇ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ»



«ШЛЯХИ І НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО ВЕКТОРА РОЗВИТКУ УКРАЇНИ»

НАУКОВО-АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

Київ
2019

**ДЕРЖАВНА УСТАНОВА
«ІНСТИТУТ ВСЕСВІТНЬОЇ ІСТОРІЇ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ»**

**«ШЛЯХИ І НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО ВЕКТОРА РОЗВИТКУ УКРАЇНИ»**

НАУКОВО-АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

**КИЇВ
2019**

**Рекомендовано до друку Вченою радою Державної установи
«Інститут всесвітньої історії НАН України»
(протокол № 10. від 26. грудня 2019 р.)**

Рецензенти:

Мартинів А.Ю. – доктор історичних наук, професор

Кочубей Л.О. – доктор політичних наук, професор

Авторський колектив:

Кудряченко А. І., д.і.н., проф., чл.-кор. НАН України (керівник авторського колективу)

Толстов С.В., к.і.н., доц. (відповідальний редактор)

Солошенко В. В., к.і.н., доц.

Потехін О.В. д.і.н., с.н.с.

Рудяков П.М., д. філол. н., проф.

Розумюк В. М., к.політ.н., с.н.с.

Чекаленко Л.Д., д.політ.н., проф.

Шморгун О. О., к.філос.н., доц.

Фесенко М.В., д.політ.н., с.н.с.

Фомін С.С., к.е.н., с.н.с.

Савчук К. О., к.ю.н., ст.н.с.

Васильців О.О.

Шляхи і напрями забезпечення євроатлантичного вектора розвитку України: аналітична доповідь / А. І. Кудряченко (кер. авт. колективу), С. В. Толстов, В. В. Солошенко, О. В. Потехін, П. М. Рудяков, [та ін.]. Київ : Державна установа «Інститут всесвітньої історії НАН України», 2019. 140 с. ISBN 978-966-02-9239-0

В аналітичній доповіді проаналізовано комплекс заходів, які визначають стратегію євроатлантичного вектору розвитку України та стратегію державної політики стосовно співпраці з НАТО. Проведено критичний аналіз стану і перспектив євроатлантичного співробітництва України у військовій сфері та інформаційно-пропагандистських аспектів стратегії євроатлантичної інтеграції України у порівнянні з досвідом зарубіжних країн. Сформульовано висновки і рекомендації щодо прискорення адаптації до стандартів НАТО у тих сферах, де це видається найбільш доцільним і корисним.

За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.

© Державна установа «Інститут всесвітньої історії НАН України», 2019

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. Формування державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції України	8
РОЗДІЛ 2. Шляхи забезпечення суверенітету та територіальної цілісності України в умовах євроатлантичної інтеграції	27
РОЗДІЛ 3. Основні напрями подолання суперечностей у позиції ЄС щодо інтеграції України	37
РОЗДІЛ 4. Подолання сепаратистських тенденцій як загрози євроатлантичному вектору України	57
РОЗДІЛ 5. Стратегія забезпечення євроатлантичного співробітництва України у військовій сфері	76
РОЗДІЛ 6. Інформаційне забезпечення євроатлантичної інтеграції	97
РОЗДІЛ 7. Законодавчі та нормативні аспекти євроатлантичного курсу	118
ВИСНОВКИ	128
РЕКОМЕНДАЦІЇ	134
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	140

ВСТУП

Аналіз сучасного стану та перспективних напрямів співпраці України з НАТО і ЄС становить важливу політичну, суспільну та концептуальну проблему, пов'язану з адаптацією країни до мінливого міжнародного середовища.

Наслідком кризи 2014 р. в українсько-російських відносинах стало затвердження курсу України на членство в НАТО як способу захисту і гарантування інтересів національної безпеки. Втім, мета досягнення членства України в Альянсі й досі залишається далекою від практичної реалізації.

Оцінка стану відносин України з євроатлантичною спільнотою вимагає окреслення основних проблемних зон та бар'єрів, які перешкоджають досягненню Україною критеріїв розвинених держав євроатлантичного простору в політичній, економічній та соціальній сферах. Уникаючи підміни змістовних проблем медійними кліше, дослідницька робоча група Державної установи «Інститут всесвітньої історії НАН України» здійснила спробу визначити основні аспекти та напрями, які суттєво впливають на взаємодію України з євроатлантичними інституціями та провідними державами атлантичного простору.

Фактори, які визначають невідповідність українських реалій вимогам, що висуваються до держав-членів євроатлантичної спільноти, стосуються загального стану соціально-економічного розвитку країни та тенденцій і процесів у сфері державного управління. Як і двадцять років тому, до них належить набуття Україною загальних ознак розвиненої демократичної держави, атрибутами якої є стабільний політичний устрій, ефективна модель економіки та верховенство права. Проте ці атрибути не можуть вважатися самодостатніми, адже вони лише створюють передумови для забезпечення стратегії сталого розвитку, гарантування економічного зростання та забезпечення високого рівня життя населення з тенденцією до підвищення соціальних стандартів і втілення сучасних критеріїв соціального захисту.

Оцінка стану кожного з цих пунктів дозволяє констатувати, що попри забезпечення в Україні загальних засад виборчої представницької демократії і досі не вдалося опанувати параметри суспільного розвитку, притаманні переважній більшості країн Європи та Північної Америки, що створюють умовне євроатлантичне співтовариство.

Можна констатувати низку принципів системних розбіжностей, які відрізняють українські реалії та політичну практику країн євроатлантичного співтовариства. У сфері економіки і державно-суспільних відносин до них належать:

1. Втілення на рівні державної політики основних критеріїв сталого розвитку. Наочним наслідком відсутності раціональної стратегії позитивного розвитку стала надмірна вразливість української економіки до численних економічних криз, які супроводжувалися стрімким скороченням макроекономічних показників, деформаціями в структурі економіки та згоранням соціальних гарантій.

2. Порушення балансу між загальнонаціональними та приватно-груповими інтересами у сфері розподілу та обміну. Національні інтереси країни вимагають суттєвого обмеження олігархічної моделі розподілу власності на економічні активи, яка спричиняє деформацію законодавчо визначених принципів державного регулювання економіки. Переважний вплив олігархічних інтересів на ухвалення рішень урядових структур підпорядковує використання повноважень виконавчої влади та важелів управління державними монополіями приватно-груповій вигоді.

Порушення балансу між загальнонаціональними та приватно-груповими інтересами створює загрозу встановлення «зовнішнього управління» з боку транснаціональних бізнес-політичних структур та угруповань, непідконтрольних інструментам національної політичної системи.

3. Слабкість політико-правових інституцій, яка обумовлює невдачу спроб встановлення «влади закону». До основних ознак, які відділяють Україну від загальновизнаних критеріїв правової держави, належать свавільний характер рішень виконавчої влади, які не врівноважуються в достатній мірі засобами демократичного контролю з боку суспільства, неефективність антикорупційної політики, деградація судової системи та правоохоронної сфери. Показово, що навіть створена за ініціативи та активного сприяння США і ЄС, безпрецедентна за розмірами і кількістю установ система антикорупційних органів, в умовах України виявила свою абсолютну неієздатність.

Внаслідок переплетіння цих факторів, навіть після двох політичних революцій та втрати внаслідок зовнішньої агресії контролю над частиною національної території, політична система України не спромоглася виробити надійні запобіжники, спроможні забезпечити спрямування політики виконавчої влади в руслі загальних, консолідованих інтересів держави та суспільства. Через це кожен черговий політичний цикл перетворюється на нову фазу експериментів без упевненості в тому, що їх наслідком стане забезпечення хоча б відносної стабілізації економіки, запровадження збалансованої моделі розвитку та згуртування суспільства довкола цілей загальнонаціональної стратегії. Таким чином, попри серію реформ переважно імітаційного характеру, змагальна демократична практика в рамках політичного процесу, якщо вона не супроводжується консенсусом основних політичних суб'єктів щодо втілення базових принципів європейської моделі суспільного розвитку, призводить до встановлення квазідемократичної системи, яка поєднує анархію та авторитарні форми контролю.

Такий стан справ вочевидь не може впродовж відносно тривалого часу задовольняти очікування більшої частини суспільства, тим паче якщо їх стимулює наявність успішних прикладів висхідного суспільного розвитку в сусідніх країнах ЄС і НАТО. Відтак вектори політичного і соціально-економічного розвитку залишаються нестабільними, що спричиняє оцінку України як перехідного суспільства і напівпериферійної держави, яка не відповідає ознакам соціально-ринкової економіки і розвиненої демократії.

З точки зору стану внутрішніх процесів в Україні офіційні представники та експерти НАТО акцентують увагу на подоланні корупції, насамперед, у бюджетній, оборонній сферах та в секторі державних закупівель, перезавантаженні антикорупційних структур, корекції функцій СБУ, завершенні реформування структури Генерального штабу та інших штабних структур Збройних Сил України, посиленні цивільного контролю над силовими відомствами, безпековими і розвідувальними службами, забезпеченні захисту прав меншин.

На відносини України з комплексом євроатлантичних держав та інституцій впливає низка об'єктивних і суб'єктивних факторів політичного і міжнародно-правового характеру. До 2014 р. зауваження до України в контексті потенційного вступу до НАТО стосувалися переважно гальмування реформ в оборонній сфері, конфліктів між гілками влади і силовими відомствами, відсутності консенсусу між представниками різних угруповань в уряді, непослідовності політичного керівництва щодо зовнішньополітичних цілей включно з прагненням набуття членства в НАТО. Посилаючись на ці обставини, Франція, ФРН та деякі інші країни Західної Європи блокували ухвалення принципового рішення про практичну підготовку вступу України до НАТО, хоча не менш важливу мотивацію з боку європейських політиків становило їхнє прагнення запобігти потенційному загостренню відносин з Росією.

Після березня 2014 р. міжнародно-правове і безпекове становище України принципово змінилися. Російська анексія Криму та масштабний військовий конфлікт на Донбасі обумовили ситуацію, позначену виникненням вогнища війни у Європі та порушенням принципів Гельсінкського Заключного акту 1975 р. Криза у відносинах з Росією зумовила перегляд зовнішньополітичних пріоритетів України. Оновлена зовнішньополітична концепція визначає вступ України до НАТО і Європейського Союзу як принципову стратегічну мету. Зацікавленість у використанні політичних і безпекових переваг, які надає повноцінна участь у європейських і євроатлантичних структурах, означає переведення питання про набуття членства в євроатлантичних структурах у практичну площину, що вимагає принципово інших підходів та рівня аналізу відносин між Україною та умовною євроатлантичною спільнотою з урахуванням міжнародно-політичних чинників, внутрішніх суперечностей та суспільно-політичних процесів у країнах Європи та Північної Америки.

З урахуванням новітніх тенденцій доцільно відзначити важливість таких напрямів політичного аналізу проблеми, як концептуальне уточнення загального стану, тенденцій і перспектив відносин України з євроатлантичними інституціями, визначення критеріїв та оцінка результатів співробітництва України з країнами та інституціями європейського інтеграційного простору в сфері економіки, окреслення ролі безпекового фактору в формуванні державної стратегії України, включаючи відносини з НАТО, ЄС та іншими провідними партнерами, співвідношення політичних впливів на суспільну свідомість населення України, законодавче

забезпечення співробітництва між Україною та НАТО, оцінка ступеня реалістичності різних сценаріїв взаємодії України з НАТО і ЄС.

Представлене дослідження сприятиме формуванню державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції та реагуванню на нагальні виклики в контексті адаптації України до європейських і євроатлантичних структур.

РОЗДІЛ 1.

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Етапи інституалізації відносин Україна – НАТО були пов'язані з прийняттям окремих політичних рішень, двосторонніх чи односторонніх заяв та створенням відповідних структур співпраці. Україна розбудовує відносини з НАТО на основі Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО (1997 р.), Декларації про доповнення Хартії про особливе партнерство (схвалені 21.08.2009 р.), а також у рамках Ради євроатлантичного партнерства. На певних етапах важливе значення мали також План дій Україна-НАТО (2002 р.) і документ «Поглиблення співпраці Україна – НАТО: короткотермінові заходи» (2005 р.), яким було розпочато Інтенсифікований діалог з питань членства та відповідних реформ.

Ключовим інструментом здійснення реформ в Україні за підтримки Альянсу є річні національні програми під егідою Комісії Україна – НАТО (РНП), які розробляються та втілюються з 2009 р.¹ Проте офіційні документи та численні дослідження не дають прямої відповіді на питання, які стосуються перспектив відносин України з НАТО й зокрема – досяжності головної мети Києва – набуття безпекових гарантій з боку Альянсу.

Хронологічний аналіз офіційної співпраці з Організацією Північноатлантичного договору після 1991 р. показує різноманітність її форм і методів здійснення й, водночас, інертність з боку української держави у наближенні до набуття членства в Альянсі, зокрема під час здійснення політики так званої «багатовекторності». Будь-яким рішенням Ради НАТО властивий консолідований характер. Їх схвалення вимагає консенсусного, одноголосного прийняття.

НАТО є унікально ефективною міжнародною військово-політичною організацією, покликаною забезпечувати безпеку країн-членів та позитивно впливати на європейську та світову стабільність. Попри епізодичні загострення напруженості між Туреччиною та Грецією, з часу створення НАТО 1949 р. жодна з країн-членів не мала воєнного конфлікту з іншим учасником Альянсу. Країни, які готуються до вступу до Альянсу, зобов'язані адаптувати своє національне законодавство до його нормативних вимог.

З 1994 р. Конгрес США прийняв низку законодавчих актів, які узаконювали матеріальну, військову, консультативну допомогу країнам, що виявили бажання приєднатися до Північноатлантичного договору. З 1996 р. США виступили ініціаторами спрощеної процедури розширення НАТО. В зв'язку з розширенням організації було узгоджено План дій щодо членства в НАТО (ПДЧ), який став обов'язковою програмою-мінімум для кожного претендента. Запрошені країни-претенденти мають приєднатися до обов'язкових міжнародних договорів Альянсу і самостійно усунути свої

¹ Рішення щодо запровадження РНП було ухвалене на засіданні Північноатлантичної ради на рівні міністрів закордонних справ 2-3 грудня 2008 р.

конституційні і законодавчі бар'єри. З 1997 р. США на офіційному рівні почали підтримувати процес розширення НАТО, вважаючи його запорукою демократичного розвитку низки європейських країн.

Починаючи з 1992 р. Україна розпочала налагоджувати відносини Організацією Північноатлантичного договору, приєднавшись до наукових програм Альянсу. В 1994 р. Україна стала учасником Програми НАТО «Партнерство заради миру». В 1997 р. була підписана Хартія «Про особливе партнерство Україна – НАТО». У 1996 р. українська держава розпочала участь у миротворчих операціях НАТО. Україна запропонувала власну військову спеціалізацію, яка полягала у наданні військово-транспортних послуг. За роки співпраці з військовими підрозділами країн НАТО Україна досягла певного рівня оперативної сумісності. Провідні країни Альянсу завжди визнавали, що Україні потрібна їхня допомога для підготовки до гіпотетичного вступу в НАТО. Для досягнення відповідності критеріям НАТО Україна мала провести низку широкомасштабних реформ, більшість з яких залишаються на порядку денному й сьогодні. При цьому відповідь на питання про роль і місце в європейській та міжнародній системах безпеки кожна країна мусить визначати самостійно.

Разом з тим методологічно помилковим було б розглядати безпековий аспект міжнародного становища України у відриві від її загальних зовнішньополітичних пріоритетів. У дещо спрощеному вигляді вони реалізовувалися у рамках семи послідовних періодів.

Перший період – умовно «романтичний» (1990-1994 рр.). Його зміст визначали кроки до набуття Україною міжнародної суб'єктності (Декларація про державний суверенітет, проголошення незалежності, референдум 1 грудня 1991 р., міжнародне визнання держави та встановлення системи дипломатичних відносин, Трьохсторонній меморандум про ядерне роззброєння України 1994 р.).

Другий період «досягнень та сподівань» (1994-1997 рр.). Він був позначений прийняттям Конституції України, укладенням Угоди про партнерство та співробітництво з ЄС (1994 р.), підписанням Будапештського меморандуму (1994 р.), завершенням ядерного роззброєння, Хартією Україна – США (1995 р.), «Великим» українсько-російським договором (1997 р.), розподілом Чорноморського флоту та Хартією про особливе партнерство Україна – НАТО (1997 р.).

Ознаками третього періоду «втом і розчарування» (1998-2000 рр.) стали парламентські вибори 1998 р., курс на «економізацію» зовнішньої політики, загроза дефолту та обрання Л. Кучми на другий президентський термін (листопад 1999 р.).

Ознаками четвертого періоду (2000-2004 рр.) стали загроза міжнародної ізоляції, головування Л. Кучми в СНД, вбивство Г. Гонгадзе, масові виступи у Києві (рух «Україна без Кучми», 2000-2001 рр.), проголошення курсу на євроатлантичну інтеграцію (2002 р.), «касетний скандал» (жовтень 2002 – січень 2003 рр.), направлення українського

контингенту до Іраку (березень-травень 2003 р.) і конфлікт з РФ навколо о. Тузла (вересень-жовтень 2003 р.).

Враховуючи вплив «помаранчевої революції» на міжнародне становище України, п'ятий період (2005-2009 рр.) можна позначити як добу «втрачених можливостей». В міжнародному контексті його основними подіями були пропозиція українського плану врегулювання придністровської кризи, ініціювання Спільноти демократичного вибору в балто-чорноморському регіоні, Бухарестський саміт НАТО (2-4 квітня 2008 р.), п'ятиденна російсько-грузинська війна (серпень 2008 р.) та Хартія про стратегічне партнерство Україна – США (2009 р.).

Шостий період (2010-2014 рр.), позначений проголошенням позаблокового статусу (2010 р.), Харківськими угодами, «зближенням» з РФ та зривом підписання Угоди про асоціацію з ЄС (листопад 2013 р.), завершився військовою окупацією та анексією Криму Російською Федерацією.

Сьомий період (2014-2019 рр.) був позначений прагненням до реалізації європейського та євроатлантичного вибору. Його ознаками стали солідарність міжнародної спільноти з Україною й невизнання анексії Криму, агресія РФ на сході України, підписання Угоди про асоціацію з ЄС, перегляд доктрин зовнішньої політики та національної безпеки держави, конституційне затвердження курсу на євроатлантичну інтеграцію.

Паралельно у відносинах Україна – НАТО є підстави виокремлювати наступні періоди:

Перший період («незобов'язуючі» відносини сторін) – від проголошення незалежності до ухвалення рішень української влади про євроатлантичну інтеграцію (1991-2003 рр.). Цей період позначає багатовекторність зовнішньої політики України та спроби встановлення «стратегічного партнерства» з різними країнами без дотримання чітких критеріїв.

Становлення України як незалежної держави на початку 1990-х рр. співпало у часі з необхідністю для НАТО тимчасово переглянути свої основні функції у формі стримування зовнішньої загрози проти країн-членів. Для adeptів «політичного реалізму» – критиків НАТО, після розпаду СРСР було очевидним, що зі зникненням радянської загрози, яка буцімто слугувала для нього головним мотивом для існування, Альянс мав саморозпуститися. Всупереч рекомендаціям політичних реалістів, для більшості з яких, як і для геополітиків, українська незалежність – побічна набридлива тема, яка лише заважає у відносинах з Москвою, НАТО знайшла собі місце у новому безпековому середовищі, трансформуючись у структуру зі стабілізації європейського регіону, що опинився у зоні турбулентності (Балкани), та як фактор позитивних перетворень у країнах Центральної та Східної Європи – колишніх сателітах СРСР та країнах Балтії. Втім, Україна залишалася на периферії процесів формування нової архітектури європейської безпеки.

Захід, і зокрема, його лідер у «холодній війні» – США, жодним чином не бажали розпаду СРСР, але не зміг цьому запобігти. Як свідчать

американські дослідники Дж. Голдгейр і М. Макфол, після закінчення «холодної війни» для інтересів національної безпеки США (отже і НАТО) не було більш важливої проблеми, ніж внутрішнє перетворення Росії на демократичних засадах та її інтеграція з Заходом. Комбінуючи у своїй зовнішній політиці «реалізм», що вимагав урахування т. зв. «балансу сил» (за визнання надзвичайної слабкості Росії протягом 1990-х рр.) та вільсоніанський лібералізм, який передбачав демократизацію РФ, США / НАТО досягли тимчасової стабілізації безпекового порядку у Європі. Але більш довготермінові наслідки цієї політики умиротворення Росії були катастрофічними для європейської стабільності, тому що в НАТО, як з'ясувалося вже у XXI-му ст., не вистачало необхідних для цього засобів і ресурсів. З точки зору політичного реалізму, пріоритет росієцентризму здавався цілком виправданим. Але недалекоглядність Вашингтону й Брюсселя виявилася у недооцінці українського фактору як засобу демократизації Росії, а згодом – стримування російського експансіонізму.

Це спричинило фактичне невизнання стратегічної ваги України з боку НАТО, що зрештою завадило розбудові системи європейської безпеки на принципово новій основі. Як констатував Ш. Гарнет, «залишаються без відповіді базові воєнні питання, такі як загрози для України, військова стратегія, здатна дати їм відсіч, операційне розміщення та структура збройних сил для підтримки цієї стратегії». Нехтування Україною з боку США / НАТО мало наступні наслідки:

по-перше, ядерне роззброєння України не забезпечило їй надання юридично-зобов'язуючих гарантій безпеки та / або допомоги у створенні сучасних збройних сил, здатних стримувати Росію;

по-друге, невключення України до жодної з хвиль розширення Альянсу², її розміщення у «сірій зоні» за визнання де-факто сферою особливих «життєво важливих» інтересів Кремля та виключення з власної сфери відповідності НАТО;

по-третє, визнання за Україною лише обмеженого права на озброєний самозахист – тією мірою, яка «не дратуватиме Москву».

За деклараціями про надзвичайне значення України для НАТО ніколи не слідували відповідні практичні кроки. При цьому доволі стандартною була оцінка, що Україна ще не досягла стандартів, щоб бути «контриб'ютором, а не споживачем» системи європейської безпеки.

З поширеної на Заході зусиллями політичних реалістів тези про те, що Україна перебуває у сфері екзистенційних інтересів Росії, можна зробити два протилежних висновки: перший – помилковий, що її треба туди й помістити (тобто її незалежне існування – помилка історії, яку Москва має всі підстави і

² Першою хвилею розширення НАТО у Східній Європі після «холодної війни» прийнято вважати вступ до Альянсу Польщі, Угорщини та Чеської Республіки (1999 р.), другою – Болгарії, Румунії, Латвії, Литви, Словаччини та Словенії (2004 р.), згодом – Албанії та Хорватії (2009 р.), Чорногорії (2017 р.) та Північної Македонії (2020 р.). Насправді ж перше розширення НАТО у Центральній Європі відбулося з об'єднанням Німеччини.

навіть обов'язок виправити); другий – правильний – що тільки успішна незалежна демократична Україна силою прикладу здатна викликати позитивні зміни у Росії, перетворити її на органічну частину цілісної, а головне – безпечної та стабільної Європи.

23 травня 2002 р. Рада національної безпеки і оборони України ухвалила «Стратегію України щодо НАТО», яка, зокрема, визначила, що спрямування політики України на повномасштабну інтеграцію в європейські та євроатлантичні структури викликане необхідністю враховувати існуючі об'єктивні реалії європейської та світової політики, продиктовані національними інтересами України (Стратегія була введена в дію таємним Указом президента України від 8 липня 2002 р.).

30 серпня 2002 р. Указом президента України Л.Кучми було створено Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України для координації заходів, спрямованих на реалізацію стратегічних цілей державної політики щодо забезпечення входження України в європейський політичний, економічний, безпековий і правовий простір.

12 вересня 2002 р. Верховна Рада України ратифікувала Угоду про безпеку між Урядом України і НАТО (регулює питання зберігання і взаємного захисту інформації обмеженого користування).

22 листопада 2002 р. у рамках саміту глав держав та урядів НАТО у Празі президент України Л.Кучма взяв участь у засіданні Комісії Україна – НАТО на найвищому рівні, на якому було схвалено План дій Україна – НАТО та річний Цільовий план дій Україна – НАТО на 2003 р. План дій Україна – НАТО чітко визначив стратегічні й середньострокові цілі та пріоритети України для досягнення її мети – повної інтеграції у євроатлантичні структури безпеки, й створив стратегічні рамки для існуючого і майбутнього співробітництва Україна – НАТО відповідно до Хартії про особливе партнерство. Річний цільовий план у рамках Плану дій Україна – НАТО містив перелік конкретних заходів як внутрішнього, так і двостороннього характеру (в форматі Україна – НАТО), зорієнтованих на досягнення цілей, визначених у Плані дій.

11 січня 2003 р. Указом президента України Л. Кучми було створено Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України з метою проведення єдиної державної політики з євроатлантичної інтеграції, опрацювання проектів програм щодо поглиблення євроатлантичного вектора та організації їх виконання.

17 березня 2004 р. Верховна Рада України ратифікувала Меморандум про взаєморозуміння щодо забезпечення підтримки операцій НАТО з боку України від 9 липня 2002 р., який становив основу для участі України в операціях і навчаннях НАТО.

29 червня 2004 р. в рамках саміту НАТО у Стамбулі президент України взяв участь у засіданні Комісії Україна – НАТО, однак з огляду на критичне ставлення держав-членів до внутрішньополітичних процесів в Україні питання про залучення України до офіційних програм підготовки до членства в НАТО не було поставлено на розгляд.

Важливо відзначити, що на початку 2000-х рр. Москва публічно майже не реагувала на спроби зближення України з НАТО, покликані подолати загрозу дипломатичної ізоляції України, яка виникла через справу Г. Гонгадзе та так званий «кольчужний скандал» (внаслідок безпідставних звинувачень Києва у продажу станцій пасивної радіолокації режиму С. Хусейна в Іраку). Така стриманість з боку Росії пояснювалася усвідомленням невідповідності ЗСУ стандартам НАТО, внаслідок чого євроатлантична інтеграція України виглядала позбавленою обґрунтованих перспектив.

Другий період (2004-2009 рр.) визначався прагненням членства «без достатніх підстав». Він охоплює період від «помаранчевої революції» до Бухарестського саміту НАТО (2008 р.), російської агресії проти Грузії та краху обіцянок з боку Альянсу надати Україні ПДЧ до кінця 2008 р.

Засідання КУН на рівні міністрів закордонних справ (Вільнюс, 21 квітня 2005 р.) започаткувало Інтенсифікований діалог між Україною і НАТО з питань членства та відповідних реформ. У цей же день Розпорядженням президента України № 990/2005-рп був затверджений Цільовий план Україна – НАТО в рамках Плану дій Україна – НАТО на 2005 р. Державне телебачення мало забезпечувати регулярне інформування громадськості про хід та результати виконання заходів Цільового плану.

17 травня 2005 р. у Брюсселі відбулося засідання Спільної робочої групи Україна – НАТО з питань воєнної реформи (СРГ ВР), метою якого було обговорення проекту Робочої програми «Реформування оборонного та безпекового сектору в Україні у контексті Інтенсифікованого діалогу» на 2005-2006 рр.

Під час візиту 27 червня 2005 р. Генерального секретаря НАТО Я. де Хооп Схеффера до Києва українська сторона передала підготовлений міністерствами і відомствами й схвалений президентом України «Початковий дискусійний документ», який, згідно з вимогами НАТО, мав бути представлений країною-партнером у рамках Інтенсифікованого діалогу. 8 грудня 2005 р. у штаб-квартирі НАТО у рамках проведення щорічної сесії Північноатлантичної ради на рівні міністрів закордонних справ відбулося засідання Комісії Україна – НАТО. Основним підсумком цих заходів стало схвалення спільної заяви та внесення до підсумкового комюніке засідання Північноатлантичної Ради Альянсу положень про підтвердження відкритості «дверей НАТО» для України та можливості її залучення до ПДЧ.

27 грудня 2005 р. президент України підписав Указ, який надав чинності рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 р. «Про невідкладні заходи щодо дальшого розвитку відносин України з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО)». 13 березня 2006 р. з метою забезпечення виконання пріоритетних завдань щодо подальшого розвитку відносин України з НАТО, поглиблення співробітництва з державами-членами та досягнення критеріїв членства президент України підписав Указ № 215/2006 «Про Національну систему

координації співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору».

Проте вказані зусилля були перервані заявою прем'єр-міністра України В. Януковича, який на засіданні Комісії Україна – НАТО 14 вересня 2006 р. запропонував тимчасово відкласти питання про переведення відносин Україна – НАТО на рівень Плану дій щодо членства.

22 жовтня 2007 р. президент В.Ющенко на відкритті засідання Ради міністрів оборони країн Південно-Східної Європи у Києві підтвердив незмінність курсу України на членство у НАТО та ЄС і закликав європейських партнерів підтримати Україну в прагненні приєднатися до Плану дій щодо членства. Українська сторона знову звернулася до країн-членів НАТО з проханням підтримати намір Києва приєднатися до Плану дій щодо членства в ході Бухарестського саміту Альянсу 2-4 квітня 2008 р.

На засіданні 3 квітня 2008 р. Північноатлантична рада ухвалила Декларацію Бухарестського саміту, в якій в окремому параграфі відзначалося, що «НАТО вітає євроатлантичні прагнення України та Грузії щодо членства в НАТО. Ми погодилися сьогодні, що ці країни стануть членами НАТО. Обидві нації зробили цінні внески до операцій Альянсу. ... ПДЧ є наступним кроком України та Грузії на їхньому прямому шляху до членства. Сьогодні ми визначилися, що ми підтримуємо заявки цих країн на приєднання до ПДЧ. Тому ми починаємо період інтенсивних контактів з цими країнами на високому політичному рівні з метою вирішення питань, що залишаються, у контексті їхньої заявки щодо ПДЧ. Ми попросили міністрів закордонних справ зробити першу оцінку досягнутого прогресу на їхньому засіданні у грудні 2008 р. Міністри закордонних справ мають повноваження прийняти рішення щодо заявок стосовно ПДЧ з боку України та Грузії». Проте, на засіданні Північноатлантичної ради у грудні 2008 р. Україна не тримала ПДЧ через принципову незгоду з боку Франції та ФРН.

Третій період (2010-2014 рр.) пов'язаний з відмовою адміністрації президента В. Януковича від курсу на членство в НАТО при збереженні основних механізмів співробітництва.

21 квітня 2010 р. у Харкові відбулося підписання угод між Україною та Росією, внаслідок яких Україна погодилася подовжити на 25 років термін перебування російського флоту в Криму. Невиразна реакція НАТО і ЄС на Харківські угоди засвідчила справжнє ставлення до України як до актуального партнера та потенційного союзника Альянсу. Після зустрічі з В. Януковичем єврокомісар з питань розширення ЄС та політики сусідства Ш. Фюле відзначив, що «договори були підписані не на найкращих для України умовах, але в ситуації, яка склалася, коли Києву потрібно було переглянути газові контракти від 2009 р., їх не можна назвати провальними». За підсумками неформальної зустрічі міністрів закордонних справ країн-членів НАТО (Таллінн, 23 квітня 2010 р.) генеральний секретар НАТО А. Фог Расмуссен зазначив, що підписані 21 квітня українсько-російські угоди не вплинуть на відносини ані з Москвою, ані з Києвом.

1 липня 2010 р. Верховна Рада ухвалила Закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», який визначав Україну як позаблокову європейську державу, яка має намір продовжувати з НАТО відносини конструктивного партнерства.

Параметри **четвертого періоду** (2014-2019 рр.) визначалися кризою у відносинах України з РФ. Підтекст позиції Альянсу можна охарактеризувати тезою, що «російсько-українська війна – це не війна НАТО». Тому Брюссель її засуджує, дещо допомагає, й водночас дотримується принципу «не надто дратувати путінську Росію».

2 березня 2014 р. у Брюсселі відбулося екстрене засідання Комісії Україна – НАТО щодо ситуації в Україні, скликане у зв'язку зі зверненням України згідно зі статтею 15 Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО. В ході засідання держави-члени Альянсу висловили одностайну підтримку незалежності і державного суверенітету України. Було надано високу оцінку «зваженим діям української влади в кризовій ситуації» й засуджено дії РФ у Криму, які характеризувалися як порушення норм міжнародного права. Проте і на початку кризи, і в подальшому НАТО як організація уникала надання Україні прямої допомоги й утримувалася заходів, які могли б дати підстави вважати Альянс союзником України.

Намір «не надто дратувати Росію» був позначений ненаданням своєчасної допомоги, зокрема оборонних озброєнь, які б стримували РФ від шантажу повномасштабною агресією та змусили б піти з окупованого Донбасу. Сьогодні заявка України на надання ПДЧ не має жодного шансу на успіх. Треба враховувати, що ПДЧ і членство в НАТО для тієї чи тієї країни, з точки зору Брюсселя, лежить навіть не в антикорупційній або військово-технічній, а в першу чергу – в політичній площині. З цієї причини односторонні декларації Києва, включно з закріпленням у Конституції курсу на членство в ЄС і НАТО (рішення Верховної Ради України від 7 лютого 2019 р.) не здатні принципово вплинути на стратегічну позицію Альянсу. В цьому ж ракурсі слід сприймати і звернення Верховної Ради до лідерів та парламентів держав-членів НАТО, Північноатлантичної ради та Парламентської асамблеї НАТО з проханням надати Україні План дій щодо членства (ПДЧ) на зустрічі в Лондоні в грудні 2019 р.

У середині лютого 2018 р. заступник Генерального секретаря НАТО Р. Готтемюллер заявила, що Україна відрізняється від інших держав, які прагнуть членства, адже справа в тому, що Київ офіційно не заявляв про прагнення отримати ПДЧ. Невдовзі після цієї заяви президент України П. Порошенко направив до штаб-квартири НАТО офіційного листа, в якому запропонував надати Україні ПДЧ, однак відповідь була більш ніж стриманою: листа взяли до уваги з поясненням, що Північноатлантична рада вирішуватиме питання про надання ПДЧ тоді, коли Україна набуде відповідності визначеним критеріям. Зазначимо, що для різних країн ці критерії дуже різнилися. З цього приводу тодішній заступник глави АП К. Єлісєєв, який відповідав за міжнародний напрямок, пояснював BBC News Україна, що з приводу надання ПДЧ «має бути консенсус всіх країн-членів».

Сьогодні його немає з різних причин», адже одні країни альянсу вказують на ситуацію з Кримом і Донбасом, інші – на проблеми з нацменшинами в Україні. При цьому вплив Росії на окремих членів НАТО, як і десять років тому, під час Бухарестського саміту 2008 р., триває. На переконання Києва, надання ПДЧ стало б фактором стримування для Росії, як і ситуація з наданням Україні летальної зброї. Окрім того, за словами К. Єлісєєва, сьогодні країна значно більш реформована, ніж десять років тому. Також важливо й те, «що ми беремо участь в усіх операціях під егідою НАТО», проте НАТО традиційно наполягає на продовженні реформ.

У забезпеченні ефективної діяльності різних органів влади в контексті євроатлантичної інтеграції України важливу роль відіграє механізм координації, який має спрямовувати зусилля в завданому напрямі, визначати потрібні ресурси й уникати дублювання функцій. Однак попри численні декларації та закріплення мети членства в НАТО в директивних документах, система координації співробітництва з НАТО працювала загалом неефективно.

Мотивація політичної відстороненості простежується і в статусі Річних національних програм (РНП) під егідою Комісії Україна – НАТО, які вважаються внутрішніми документами України та визначають цілі та конкретні форми адаптації до критеріїв НАТО. В експертному середовищі України висловлюється критичне сприйняття РНП як механізму односторонньої підготовки України до політичних, економічних, безпекових, військових та правових критеріїв членства в Альянсі. При цьому в двосторонніх документах України та НАТО відсутня ясність щодо стратегічної мети співробітництва.

Більш популярні пропозиції повернутися до планування РНП інструменту двосторонньої співпраці між Україною та НАТО, де акцент має ставитися на спільній діяльності сторін, включаючи військові навчання, підготовку кадрів, постачання техніки тощо.

Для надання РНП більшої практичної цінності цей інструмент мав би:

- вважатися спільним інтелектуальним продуктом України та НАТО;
- давати відповідь на питання, у який спосіб виконання РНП допоможе Україні наблизитися до критеріїв членства в НАТО;
- визначати ресурсне забезпечення, необхідне для виконання поставлених завдань.

Кількість середньострокових цілей РНП часто перевищує кількість пріоритетних завдань, що є невиправданим. Середньострокові цілі нерідко не відповідають формулюванням, що містяться в основних документах середньострокового планування (програмах) держави та уряду. Тому необхідно забезпечити системний змістовний зв'язок між РНП та іншими офіційними документами зі стратегічного планування. РНП має бути придатною для використання в якості інструменту міжвідомчої координації сил та органів безпеки, оборони, розвідки.

Виконання РНП має висвітлюватися засобами ухвалені Кабінетом Міністрів у грудні 2016 р. Державної програми інформування громадськості

з питань євроатлантичної інтеграції України на 2017-2020 роки. Враховуючи вагоме суспільне значення РНП, яке безпосередньо стосується прав і обов'язків громадян, доцільно проводити обов'язкове громадське обговорення її змісту на тому етапі, коли в цей документ можливе внесення змін і доповнень.

Сучасний формат відносин з НАТО та стан реалізації середньострокових цілей, завдань і заходів вимагає якісної координації дій всіх гілок влади та органів державної влади, які до них належать, задля уникнення практики свідомого (політичного) чи бюрократичного гальмування процесу здійснення позитивних перетворень. Видається необхідним залучення до консультацій щодо змісту РНП та оцінки і моніторингу її виконання Комітетів Верховної Ради України з питань безпеки і оборони, з питань європейської інтеграції, у закордонних справах, боротьби з корупцією, з питань бюджету, економічної політики, правоохоронної діяльності, науки і освіти, правової політики, правосуддя. На всіх етапах роботи з РНП необхідно налагодити постійну парламентсько-урядову взаємодію.

Враховуючи попередню практику, що базувалася переважно на формальному підході до оцінювання виконання РНП та відповідних Планів заходів, доречно розробити оновлену методологію оцінки їх виконання. Офіційна методологія оцінювання має більшою мірою використовувати якісні критерії, що дасть змогу фіксувати не лише ступінь виконання окремих заходів, але й те, наскільки виконання цих заходів сприяє досягненню визначених цілей співпраці.

Принципово важливим є надання нового імпульсу практиці громадського моніторингу за прикладом Мережі партнерства Україна – НАТО та її Цільової групи II, що опікується моніторингом виконання існуючих зобов'язань України у сфері євроатлантичного співробітництва.

Доцільно відновити парламентський компонент моніторингу і оцінки: у Верховній Раді 4-го скликання існувала тимчасова спеціальна комісія з моніторингу виконання Плану дій Україна – НАТО (2003-2006 рр.). Ця комісія здійснювала й оприлюднювала власний моніторинг виконання щорічних цільових планів, результати якого нерідко відрізнялися більшою критичністю від оцінок, які надавали органи виконавчої влади. Парламентський моніторинг є більш незалежним і об'єктивним, аніж традиційне оцінювання, яке фактично є самооцінкою виконавчою владою своїх власних дій та призводить до завищення оцінок. При здійсненні моніторингу доцільно було б ширше залучати зарубіжний досвід, що довів свою ефективність. Методологію та критерії оцінки виконання РНП можна удосконалити, зокрема, з урахуванням Словацької програми PRENAME та Болгарського «Індикатора (методологія та механізм оцінки) готовності країни-кандидата до вступу в НАТО».

Оцінювання, моніторинг та публічне інформування щодо РНП мають ілюструвати демократичну природу реформ, закладених у Програму, зробити

її сенс зрозумілим для суспільства, підвищити прозорість та підзвітність державної політики загалом.

Пріоритетним завданням є приведення Закону «Про Службу безпеки України» у відповідність до положень Закону «Про національну безпеку України», зокрема, шляхом вилучення з завдань СБУ діяльності з попередження, виявлення, припинення, розкриття корупційних злочинів та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки. Такі зміни дозволять усунути дублювання повноважень державних органів, чітко та зрозуміло розмежовуючи їх, дозволять суттєво посилити спроможність Служби безпеки України до виконання завдань, визначених Законом «Про національну безпеку України».

Питанням свободи слова та інформаційної політики присвячено окремі підрозділи РНП. В контексті інформаційної політики Україна декларує неухильне дотримання принципів свободи слова та відкритості діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, забезпечення доступу громадян до інформації, недопущення цензури і перешкоджання професійній діяльності журналістів. Механізми реалізації пріоритетів вимагають формулювання основних практичних заходів для їх досягнення. Адже, з одного боку, інформаційна політика має свою структуру та напрями реалізації, включаючи створення умов для розвитку інформаційного суспільства, інформатизацію, розвиток інформаційної інфраструктури, забезпечення інформаційної безпеки, інформування громадськості та сприяння розвитку засобів масової інформації тощо. З другого боку, розділ інформаційної політики в Річній національній програмі охоплює лише її окремі фрагменти, які стосуються переважно складових розвитку інформаційного суспільства. Решта напрямів реалізації інформаційної політики розпорошена по інших розділах та підрозділах РНП, наприклад, щодо захисту критичної інфраструктури, зовнішньої політики, боротьби з тероризмом, інформування громадськості про співробітництво України з НАТО, оборонних питань, інформаційної безпеки, кібербезпеки тощо. Розпорошення завдань, заходів та відповідальності призводить до зриву або неякісного виконання планів. Зазначимо, що структура та зміст РНП свідчать про відсутність цілісного бачення інформаційної політики. Відсутність цілісної політики держави та необхідної координації спричиняє скандальні казуси на кшталт діяльності сайту «Миротворець». Публікація на цьому сайті поіменних списків іноземних журналістів, які працювати в зоні конфлікту на Донбасі та на окупованих територіях, стала інструментом їх відвертого залякування, що викликало гостру реакцію з боку політичних кіл країн НАТО і ЄС.

Загалом основні положення РНП мають бути більш цілеспрямованими та зорієнтованими на стратегічні реформи. Їх виконанню мають сприяти співпраця з засобами масової інформації, парламентський контроль і контроль з боку громадянського суспільства. Ефективність РНП була б вочевидь більшою, якби вони формувалися як спільні документи України і НАТО, що зрештою сприяло б прискоренню досягнення критеріїв членства

включно з забезпеченням максимально повної сумісності Збройних Сил України та інших складових сектора безпеки і оборони зі стандартами Альянсу.

З початком російської агресії проти України в лютому 2014 р. Альянс не зробив належних кроків, здатних попередити агресію проти свого партнера, примусити Кремль повернути окупований Крим чи припинити війну на сході України, яка здійснювалася під управлінням та за участі регулярних збройних сил РФ. Тому, з огляду на нестачу політичної волі керівництва держав-членів Альянсу під гаслом «не дратувати Путіна», немає достатніх підстав вважати, що в 2014-2018 рр. розпочався принципово новий етап у відносинах Україна – НАТО. Варто відзначити, що офіційна позиція НАТО щодо неприйнятності російської агресії проти України була сформульована та неодноразово підтверджена у досить прямий та недвозначний спосіб. Однак ще в березні 2014 р. експерт британського Королівського інституту міжнародних відносин Дж. Лаф констатував: «Останні події в Україні показали, що сучасна західна модель стримування не здатна обмежити поведінку Росії ... Ядерне стримування її дій Заходом у цьому випадку виявилось недоречним. Всупереч російським звинуваченням щодо воєнної загрози її безпеці з боку НАТО, припущення про наявність такої загрози не зупинило Росію від захоплення Криму... Фактом є те, що привласнення Росією Криму означає набагато більше, ніж тільки порушення територіальної цілісності України. Ці дії створили серйозну загрозу європейській безпеці, та криза далека до завершення, оскільки позиція Москви полягає у тому, що саме вона має вирішувати майбутнє України».

Така суперечлива позиція Заходу сприяла послабленню європейської стабільності. До Варшавського саміту НАТО (2016 р.) термінологія стратегічного стримування була практично відсутня у дискусіях щодо шляхів врегулювання новітньої кризи європейської безпеки. Якщо західні лідери хотіли б вплинути на поведінку Москви, аби позначити більш рішучі стратегічні наміри вони мали знайти лексичний реєстр, що виходить за межі термінології «санкцій» та «можливих цільових засобів».

П'ятий, новітній етап у відносинах між Україною та НАТО має достатньо великі підстави постати лінійним продовженням четвертого. Ключовим практичним інструментом здійснення реформ в Україні за сприяння НАТО залишаються Річні національні програми, які затверджуються президентом України. Для їх реалізації уряд розробляє та схвалює План заходів щодо виконання РНП. Річна національна програма та відповідно План заходів містять 5 розділів: політичні та економічні питання, оборонні та військові питання, ресурсні питання, питання безпеки та правові питання. До реалізації РНП і Плану заходів мають залучатися центральні та інші органи виконавчої влади, а також неурядові організації.

За підсумками виконання Річної національної програми Альянсом готується оцінка, яка має враховуватися при підготовці РНП на наступний рік. Для розвитку практичної співпраці під егідою КУН створено 5 спільних робочих груп Україна – НАТО: з питань воєнної реформи; з оборонно-

технічного співробітництва; з питань економічної безпеки; з питань планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру; з питань науки та довкілля. Попри режим секретності, на часі видається цілком доцільною перевірка ефективності роботи кожної з цих робочих груп.

РНП Україна – НАТО є внутрішнім документом України, який визначає стратегічні орієнтири щодо демократизації суспільства, запровадження принципів ринкової економіки (включаючи її деолігархізацію), набуття відповідності до євроатлантичних стандартів у сфері безпеки і оборони. Зміст цих документів має бути максимально деполітизованим і реалістичним, спрямованим на набуття довіри до євроатлантичних прагнень України та її відповідності стандартам НАТО. Однак незважаючи на активне співробітництво України з Альянсом, існує низка об'єктивних та суб'єктивних чинників, які стримують цей процес. Найвагомішим з них залишається традиційно низька ефективність координації діяльності українських міністерств і відомств щодо практичної співпраці з НАТО.

Невдовзі після президентських виборів, 4 червня 2019 р. президент України В. Зеленський здійснив перший закордонний візит до Брюсселю, заявивши що курс на набуття повноправного членства у Європейському Союзі та НАТО залишається незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України. Втім, можливість принципових змін у відносинах України з НАТО залежить від готовності Альянсу зробити вирішальний внесок у створення потенціалу стримування російської агресії, адже саме такими термінами має визначатися його змістовне наповнення.

Помилковою, і це потрібно доводити Брюсселю, є теза, що порівняно з Росією Україна буцімто не є пріоритетною для НАТО країною. Захід завжди дотримувався «москвоцентричного» погляду на Україну. Завдання полягає у тому, щоб поміняти його на європоцентричний, що вимагає не простої констатації зацікавленості у демократичній, реформованій, суверенній Україні, котра має право відновити свою територіальну цілісність, а на порядок більш активної політики для досягнення цієї мети. Побудова безпечної Європи без розподільчих ліній можлива тільки шляхом відновлення територіальної цілісності України, примушення Росії до поваги норм міжнародного права та дотримання Кремлем власних міжнародних договірно-правових зобов'язань.

Сьогодні, коли йдеться про відновлення цивілізованих міжнародних правил поведінки держав у Європі, цінності демократії та стабілізацію континенту, Україна набула значення форпосту євроатлантичної цивілізації. НАТО вперто не хоче цього визнавати, повторюючи, що зона відповідальності Альянсу в Європі обмежується кордонами держав-членів. Водночас ця позиція по суті побічно легітимізує російську агресію проти України. Десять довгих років – вісім з часів російсько-грузинської війни та два роки після російського вторгнення в Україну – знадобилося для зміни риторики НАТО – від залучення РФ до спільної розбудови безпекового

середовища в Європі до стримування, яке має супроводжуватися постійним діалогом з Москвою. Виконання Альянсом функції стабілізації Європи вимагає повномасштабного використання українського фактору як засобу політики щодо Росії, якому досі не надано належної ваги – ані в концептуальних засадах, ані в політиці НАТО.

Вдавшись до суто символічного покарання Росії за агресію проти України, Захід прагне якщо не попередити розпад РФ, то, щонайменше, відтермінувати його. Найбільше в НАТО побоюються перемоги у другій «холодній війні», після якої Альянсу не вдасться як у 1990-ті роки залишитися осторонь російських справ. Це нахабно використовує Кремль, вважаючи, що використання засобів шантажу проти Заходу розв'язує йому руки на українському напрямку. Але якщо найгірший зі сценаріїв занепаду Росії всупереч бажанню Заходу все ж справдиться, то в НАТО для контролю ситуації та запобігання великій війні не з'явиться політико-військових інструментів, кращих ніж ті, які зможе надати Україна.

Готуватися до найгіршого сценарію вже сьогодні зовсім не означає наближати його здійснення. Навпаки – це єдиний доступний шлях попередити велику війну. Не варто було заохочувати Москву до подальшої агресії заявами у дусі політичного реалізму на кшталт того, яке Б. Обама зробив у інтерв'ю журналу «Атлантик» в останній рік свого перебування при владі: «Справа в тому, що Україна, країна, що не є членом НАТО, буде вразливою для військового домінування Росії незалежно від того, що ми робимо». Адже заява Б. Обами пролунала як згода на поразку України, якій США і НАТО не бажають допомагати належним чином, у російсько-українській війні.

Наведемо «найбільш нейтральну», поширену в країнах НАТО формулу, що «Україна приречена географією й історією мати нормальні відносини з Росією». Але що приховано за нею? Стимулювання Москви до встановлення саме таких відносин з Києвом на основі міжнародно-правових норм міждержавних відносин? Жодним чином ні. Це непряме визнання за Москвою права визначати засади зовнішньої і внутрішньої політики, включно з переглядом Конституції України. Недалеко від цієї формули стоїть і «повага» до територіальної цілісності України з боку НАТО за відмови сприяти надбанню нашою країною зброї, необхідної для її відновлення у реальній перспективі. Аналіз «Комплексної програми допомоги Україні», рішення про яку надання ухвалив Варшавський саміт НАТО (2016 р.), дозволяє стверджувати, що всі передбачені в ній заходи спрямовані на модернізацію Збройних Сил України та підвищення рівня їх здатності до взаємодії з підрозділами Альянсу протягом 3-4 років, але аж ніяк не на створення потенціалу стримування Росії, здатного попередити розв'язування РФ повномасштабної війни проти України.

Програма передбачає надання допомоги Україні на базі окремих Трастових фондів НАТО по декількох наступних напрямках:

1. Модернізація системи командування, управління, комунікації та комп'ютеризації (С4), що включає чотири проекти:

- Регіональну програму НАТО з безпеки повітряного простору (RASP) для координації дій цивільних та військових органів, транскордонної співпраці з НАТО у вирішенні безпекових проблем у повітряному просторі. Реалізація проекту RASP забезпечить створення підрозділів контролю у Львові, Одесі та Вінниці, які будуть мати зв'язок з відповідними європейськими центрами НАТО.

- Проект з надання Україні обладнання для захищеного тактичного зв'язку та пристроїв відстеження. Реалізація проекту надасть можливість забезпечити радіозв'язок захищеним обладнанням для ключових підрозділів управління українських Збройних Сил на тактичному рівні, а також сприятиме покращенню контролю ситуації за переміщенням підрозділів на полі бою в режимі Blue Force Tracking Capability.

- Проект з обміну досвідом має на меті налагодити обмін інформацією, досвідом та знаннями з питань С4 між НАТО та Україною, а також встановити прямі фахові контакти між українськими експертами та експертами країн-членів Альянсу. Відповідні інформація та знання вже доступні для України, і українські представники беруть активну участь у навчальних курсах та заходах НАТО з проблематики С4. У липні 2018 р., за підтримки та методичного забезпечення НАТО, було проведено Український С4 Хакатон.

- Проект із ситуаційної обізнаності, орієнтований на посилення потенціалу українського сектору безпеки та оборони у сфері загальної ситуаційної обізнаності у відповідності до стандартів НАТО. У рамках проекту розробляється низка конкретних практичних пропозицій.

2. Реформування системи логістики і стандартизації ЗСУ.

Ініціатива 1: Кодифікація. Досягнуто початкових показників функціонування новоствореної національної системи кодифікації. Через Агентство НАТО з технічного обслуговування та постачання Міністерству оборони України передано обладнання та програмне забезпечення, включно з програмним забезпеченням Системи кодифікації НАТО (BULCOD), а також спеціальні сервіси захисту інформації у відповідності з українським законодавством. Досягнення повної оперативної спроможності системи було заплановано на листопад 2018 р.

Ініціатива 2: Управління системою постачання. Продовжується придбання необхідних матеріалів для ремонту та оновлення складських приміщень 46-го Об'єднаного центру забезпечення (46-ОЦЗ, Одеса) та 79-ї Окремої десантно-штурмової бригади (79-ОДШБ, Миколаїв). Проводяться роботи з захищеного підключення до мережі Інтернет 46-го ОЦЗ (Одеса). Перелік матеріалів та складського обладнання для 46-го ОЦЗ (Одеса), 79-ї ОДШБ (Миколаїв) та 183-го Окремого батальйону матеріального забезпечення (Балта) узгоджується з українськими партнерами. Підготовлено технічне завдання для системи складського менеджменту, уточнюються витрати та вимоги до реалізації проекту. Придбано й доставлено комп'ютерну техніку відповідно до запиту Міноборони України. Забезпечено підтримку операційної системи на базі Android для тактичної ланки

матеріально-технічного забезпечення; продовжується закупівля Android-планшетів для 79-ї ОДШБ (Миколаїв).

Ініціатива 3: Покращення можливостей управління стандартизацією. У травні 2018 р. оприлюднено пропозицію щодо розробки Системи управління інформацією зі стандартизації (IMSS) у сфері оборони. У червні 2018 р. завершено процедуру збору пропозицій. Придбання обладнання, спеціалізованого програмного забезпечення та його сертифікацію планувалося завершити у період з вересня 2018 р. по травень 2019 р. Відповідне навчання й тренування було проведено для майже 700 українських малих і середніх підприємств.

3. Кіберзахист.

Початковий етап проекту успішно завершено. Команда реагування на інциденти в галузі кібербезпеки готова до практичного вирішення завдань. Зведено тестовий центр. У рамках другої фази проекту триватимуть тренування та навчання. Трастовий фонд НАТО має намір надати допомогу з модернізації електронної системи забезпечення виборчого процесу в Україні, включаючи модернізацію реєстру виборців.

4. Створення системи переходу з військової кар'єри на цивільну.

Досліджені різні системи цивільного працевлаштування військовослужбовців країн-членів НАТО, а також досвід їх координації, організації та практичної реалізації соціальної адаптації у поєднанні з військовою ієрархією та суміжними питаннями. Розроблено українську модель переходу з військової кар'єри на цивільну. Розроблено критерії та методичний інструментарій, які визначають ключові елементи (організаційні, критерії відповідності, вигоди) майбутньої системи переходу на цивільну кар'єру, включаючи фінансові та бюджетні питання. Ці заходи сприяють збільшенню рівня популярності військової служби у ЗС України та інших військових формуваннях, підвищенню рівня мотивації до військової служби у більш кваліфікованих осіб та продовженню терміну перебування на дійсній військовій службі. Очікується, що підтримка системи переходу з військової кар'єри на цивільну сприятиме зниженню соціальних та політичних ризиків, пов'язаних зі слабкою реінтеграцією звільненого військового персоналу.

5. Медична реабілітація.

Забезпечується фізична реабілітація поранених військовослужбовців ЗСУ за кордоном. 230 тренерів, 1800 практикуючих спеціалістів та 5900 військовослужбовців взяли участь у більш ніж 100 тренувальних та навчальних заходах. У 2017 р. Український науково-дослідний інститут протезування, протезобудування та відновлення працездатності (Харків) отримав перший в області сучасний реабілітаційний плавальний басейн. Реабілітаційне обладнання було передано медичним установам у Львові (Міністерство оборони), Нових Санжарах (Національна гвардія), Циблі (Міністерство охорони здоров'я) та Ірпені (Міністерство оборони).

6. Протидія саморобним вибуховим пристроям і знешкодження вибухонебезпечних предметів.

Орієнтовний план діяльності цільового фонду презентовано на засіданні Робочої групи НАТО з протидії саморобним вибуховим пристроям 14 грудня 2016 р. У період з січня по травень 2017 р. проведено тристоронні консультації між представниками Словаччини, України та Агентства НАТО з підтримки і постачання. Проектні пропозиції, підготовлені на основі завершеного техніко-економічного обґрунтування, знаходяться на фінальній стадії розробки. Проведено низку семінарів в Україні. Імплементативна угода погоджена Урядом України, координацію угоди здійснює Агентство НАТО з підтримки і постачання.

7. Менеджмент, постачання, транспортування та обслуговування запасів боєприпасів, ракет та легких озброєнь і стрілецької зброї (ЛОСЗ).

Цілі: посилення потенціалу ЗС України у сфері менеджменту запасів боєприпасів, ракет та ЛОСЗ, впровадження ефективних електронних рішень у сфері менеджменту, постачання, транспортування та обслуговування таких запасів з метою заміни застарілої паперової системи обліку радянського типу, яка застосовується в системі менеджменту діяльності ЗС України.

За погодженням із ЗСУ, Агентством НАТО з підтримки і постачання розроблено процедуру придбання програмного забезпечення і необхідного обладнання для 17 об'єктів, а також придбання мережевого обладнання, створення внутрішніх захищених мереж і навчання користувачів на двох пілотних арсеналах. У травні 2018 р. було оприлюднено відповідне замовлення для промислових підприємств, восени 2018 р. мали розпочатися відповідні роботи.

8. Безпечний менеджмент запасами боєприпасів.

Цілі: посилення потенціалу системи менеджменту боєприпасів ЗСУ, допомога у переході від застарілої системи менеджменту запасів боєприпасів радянського типу до системи безпеки та відповідності за стандартами НАТО (S3). Розроблено проектні пропозиції. За запитом України, придбано спеціальні лампи для освітлення периметру безпеки на Калинівському арсеналі боєприпасів.

9. Утилізація радіоактивних відходів.

Після успішного завершення першого проекту (ліквідації могильника радіоактивних відходів на колишньому радянському військовому об'єкті «Вакуленчук» у Житомирській обл.) започатковано другий проект з ліквідації могильника радіоактивних відходів, розташованого на колишньому радянському військовому об'єкті «Цибулеве» в Кіровоградській обл. У липні 2018 р. підписано угоду про фінансування між Агентством НАТО з підтримки та постачання і Німеччиною. Німеччина офіційно підтвердила готовність продовжувати виконувати функції провідної країни у рамках цього проекту.

Залишається відкритим питання: наскільки реалізація програм допомоги Україні з боку НАТО здатна допомогти Києву вистояти у протистоянні з переважаючою за військовим і економічним потенціалом державою за умов готовності Європи до оборони кордонів лише по периметру країн-членів НАТО та небажання навіть натякати на можливість

запрошення України до вступу в Альянс чи погрожувати РФ економічною блокадою навізамін існуючих санкцій проти російського владного режиму?

Станом на сьогодні питання про членство України в НАТО відсутнє у порядку денному Альянсу. Водночас розміри військової допомоги нашій країні з боку НАТО та зміст РНП аж ніяк не здатні створити власний український потенціал воєнного стримування Росії, здатний попередити подальшу російську агресію.

Слід визнати, що допомога Україні зброєю з боку Альянсу носить суто символічний характер. Звичайно, символи у політиці мають далеко не останнє значення, але ані санкції, ані зовнішня допомога Україні «оборонною» зброєю у запланованих масштабах примусити Росію припинити збройну агресію та призвести до деокупації українських земель не здатні. Для цього потрібні принципово нові підходи до «стримування Росії». Найменш продуктивною є позиція, згідно з якою слід чекати, коли режим В. Путіна дасть поштовх, аби відбувся стратегічний «прорив» у відносинах НАТО – Україна.

Ефективне стримування російської агресії вимагає надання Україні такого військового потенціалу, який запобіг би бажанню Москви вдатися до повномасштабного вторгнення. У травні 2016 р. тодішній міністр оборони США Е. Картер заявив: «Стимування на східному фланзі НАТО не було пріоритетом протягом останніх 25 років. Зараз ми вимушені це змінити. ... В останні роки вона (РФ) демонструє наміри підривати принципи міжнародного порядку, який добре служив нам, нашим друзям і союзникам, міжнародному співтовариству і самій Росії так довго. Росія продовжує порушувати суверенітет і територіальну цілісність України, Грузії і Молдови, а також активно прагне залякати своїх балтійських сусідів. На морі, в повітрі, космосі і кіберпросторі росіяни кидали виклик міжнародним нормам. Найбільш непокоїть брязкання Москви ядерною зброєю, що робить сумнівним відданість її лідера зобов'язанням щодо стратегічної стабільності, поваги до норм проти застосування ядерної зброї та до глибоких застережень, які висловлюють лідери ядерної доби з приводу брязкання ядерними озброєннями. У відповідь США застосовують сильний та збалансований підхід, спрямований проти агресора».

Є сумніви щодо того, наскільки дійсно «сильним та збалансованим» був підхід Вашингтону, який після двох років зволікань з підсиленням здатності східноєвропейських держав-членів НАТО стримувати російську агресію розпочав певні заходи у цьому напрямку. Справжнім індикатором здатності НАТО стабілізувати міжнародну ситуацію в Європі були б кроки по створенню збройного щита України, який примусив би Росію відмовитися навіть від погроз розв'язати повномасштабну військову операцію проти України. Згідно з пануючою серед військово-політичних експертів точкою зору, ядерна зброя – як стратегічна, так і тактична, не придатна для розв'язання більшості, якщо не всіх сучасних конфліктних ситуацій. Отже, врегулювання конфліктів та встановлення й підтримання міжнародної стабільності вимагають розвитку та застосування загрози використання

конвенційної сучасної високотехнологічної та точної зброї у якості чинника стримування. Державі не треба перемагати військо супротивника, щоб знищити його міста та їхнє населення. Оскільки реальних засобів захисту від повномасштабного удару не існує, керівництво РФ має розуміти, що якщо воно використає ядерну зброю проти супротивника, який теж володіє нею, то у відповідь їхні головні міста будуть гарантовано й швидко знищені. Основою надійного стримування є здатність до виживання сил «відплати», які мають нанести удар «у відповідь», тобто витримати перший «контрсилловий» удар, призначений їх роззброїти. У випадку України йдеться про створення ситуації, за якої у разі повномасштабної агресії Росії, НАТО не змогло б залишитися осторонь, обмежитися висловленням «глибокого занепокоєння» або закликів негайно припинити воєнні дії.

Таких ситуацій може бути тільки дві:

1) загроза у разі нападу на територію України екологічної катастрофи європейського або світового масштабу;

2) загроза руйнування міст-мільйонників з людськими жертвами, які сягатимуть сотень тисяч осіб та знищення культурно-історичних об'єктів (з подальшими наслідками у вигляді багатомільйонної хвилі біженців). Відповідно до цього має будуватися оборонна стратегія України.

Україна зацікавлена у розміщенні на своїй території, у місцях, які можуть стати об'єктами нападу (бомбардувань та ін.) якомога більшого контингенту військових інструкторів з НАТО, створення постійно діючих навчальних центрів, розташованих у містах-мільйонниках. Водночас має бути організовано інтенсивне виробництво та розміщення зброї «відплати», можливості для чого виникли внаслідок припинення дії договору про РСМД.

Це – практичний, а не декларативний шлях до членства в НАТО, адже Київ потенційно матиме змогу обміняти запропоновану стратегію стримування агресії на запрошення до вступу в організацію. Україна без будь-яких декларацій має рухатися цим шляхом. Наскільки ми наблизимося до створення ефективного потенціалу стримування, настільки ж зростатиме бажання Заходу убезпечити себе від зіткнення з РФ, запросивши Україну до Альянсу. Зі свого боку, в разі загрози нападу з боку РФ, НАТО матиме нейтралізувати російську систему супутникового наведення на цілі, що нейтралізує використання РФ високоточної зброї. Такі міркування підкреслюють важливість науково-технічного співробітництва з країнами НАТО, які займають лідерські позиції в галузі ВПК. Звичайно, це жодним чином не відмінняє вже обрані та випробувані напрямки спільної роботи з Альянсом, але обумовлює важливі додаткові нюанси.

В процесі розробки нової державної стратегії відносин з НАТО варто враховувати, що вступ до НАТО є не самоціллю, а інструментом забезпечення обороноздатності, мирного існування, територіальної цілісності й суверенітету України – передусім, у контексті протистояння російській агресії. З огляду на це, у співпраці з НАТО слід робити більший акцент на отриманні масштабної конкретної допомоги у розбудові військового потенціалу стримування Росії.

РОЗДІЛ 2.

ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУВЕРЕНІТЕТУ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Впродовж останніх років «європейський вибір» виступав як символ модернізації України. Втім, певні здобутки на цьому шляху, такі як підписання Угоди про асоціацію з ЄС і отримання безвізового режиму з країнами ЄС не наблизили і, за великим рахунком, не могли наблизили Україну до повноцінного членства у ЄС та НАТО.

Цілком закономірно, що новообраний президент України В. Зеленський неодноразово заявляв про необхідність пришвидшення процесу євроатлантичної інтеграції як запоруки успішного вирішення проблем, пов'язаних із системними кризовими явищами за умов втрати контролю над частиною національної території. Реальний стан економіки та рівень політичної демократії, що склався внаслідок принципово невірно обраного курсу фактично вже на початку виникнення суверенної України, обумовлювали послаблення міжнародної суб'єктності України, що вкрай негативно вплинуло на її можливості бути повноправним членом будь-яких міжнародних об'єднань.

Чи не найважливішим складником повноцінного державного суверенітету є належний рівень економічної безпеки, що потребує досягнення структурної завершеності та певної самодостатності власного народногосподарського комплексу, який функціонує на засадах не просто ринкової, а наукоємної економіки і, водночас, є унікальним з точки зору співвідношення та механізмів взаємодії між державним та приватним секторами, міжгалузевого та внутрішньогалузевих балансів. Все це не може не позначатися вкрай негативно на обороноздатності країни. Адже сама російська агресія проти України стала можливою внаслідок підриву існуючого потужного індустриального і навіть постіндустріального потенціалу в попередні десятиліття. І це за умови, що на момент отримання незалежності наша держава входила до двадцяти найбільш економічно розвинених країн світу та, на думку багатьох західних експертів, мала найкращі перспективи потрапляння до кола розвинених західних країн у статусі їх рівноправного суверенного партнера.

Саме нинішньою системною кризою насамперед обумовлені територіальні претензії до України з боку інших країн, які почалися ще до окупації Росією Криму та Донбасу. Згадаймо хоча б територіальний спір 2004 р. з Румунією з приводу острова Зміїний. Тоді Україна програла суд щодо власності на велику ділянку шельфу Чорного моря, що містить поклади нафти і газу. Що ж до російської воєнної агресії проти України, вона стала можливою з тієї ж причини.

За законами геополітики країнам, які потрапили до числа «держав, що не відбулася», недоцільно і навіть небезпечно надавати суттєву допомогу, залучати їх до числа союзників. Тому зовсім не дивно, що поважні

європейські речники постійно дають зрозуміти, що ані Угода про асоціацію, ані безвізовий режим, за великим рахунком, не наближають нас до членства в європейському «спільному домі», підкреслюючи, що у досяжній перспективі не може бути й мови про «європейську Україну».

Серед стратегічних зовнішніх чинників, що гальмують реалізацію євроатлантичної інтеграції України, доцільно відзначити складні й неоднозначні глобальні процеси геополітичного, геоекономічного і, навіть, стадіально-цивілізаційного характеру, які останнім часом суттєво посилюють глобальну нестабільність та військову конфліктність, в епіцентрі яких сьогодні опинилася Україна.

Попри передвибірчі заяви про зростання темпів економічного розвитку в США, насправді, вирішити головне завдання збалансування фінансової сфери та реального сектору і за рахунок цього запустити процес реіндустріалізації в країні чинному президенту Д. Трампу поки що не вдалося.

Що стосується ЄС, формування та прискорене територіальне розширення якого майже двадцять років відбувалося на тлі оптимістичних прогнозів та утопічних проєктів про повернення вже в середньостроковій перспективі центру всесвітньо-історичного розвитку до Старого Світу, цим сподіванням також не судилося збутися. Ані досягнення високих темпів економічного зростання, ані швидкого вирівнювання економічного розвитку старожилів ЄС та його новачків, насправді не відбулось.

Попри запевнення з боку США та країн ЄС щодо підтримки суверенітету України, реальна допомога у боротьбі з агресором багато в чому залишається декларативною. Підтвердженням поширеної практики подвійних стандартів є уникання західними демократіями запровадження таких санкцій, які б справді примусили Росію відмовитись від своїх територіальних зазіхань. Крім того, будь-які «різкі рухи», пов'язані з подальшим наближенням НАТО та ЄС до кордонів Росії, можуть бути трактовані російською пропагандою, а головне, вищими посадовцями, не тільки як втручання Заходу в зону російських геополітичних інтересів, а й як безпосереднє посягання на суверенітет і територіальну цілісність РФ. До того ж ЄС влаштовує існування України, як найбільшої за територією європейської країни й, одночасно, як свого роду буферної смуги або «сірої зони», що відокремлює Європу від Росії. Адже Україна значною мірою поглинає небезпеки, пов'язані з можливою втратою російським геополітичним утворенням внутрішньої керованості.

Важливим геополітичним мотивом «збереження дистанції» з Україною у питанні вступу до ЄС (окрім звичного небажання отримати додаткового економічного конкурента) завжди залишатиметься вже згадувана небезпека спровокувати воєнний конфлікт з Росією, лідери якої відверто проголосили включення України до сфери геополітичних інтересів РФ.

Конфлікт взаємних, насамперед, економічних, інтересів між головними суб'єктами євроатлантичної спільноти, штовхає їх до різноманітних форм політичного та економічного співробітництва на міждержавному рівні, яке

суперечить національним інтересам України і, звичайно, ускладнює реалізацію нашого курсу на євроатлантичну інтеграцію. Протягом достатньо тривалого часу лідери Німеччини, під економічні інтереси якої значною мірою вибудувана структура сучасного ЄС, прагнуть досягнення конкурентних переваг за рахунок зниження витрат на енергоносії за допомогою диверсифікації джерел їх надходження, особливо у зв'язку з переходом Європи на зелену енергетику та відмову європейських важковаговиків від ядерної та вугільної енергетики. Звідсіля й полеміка навколо засудженого не тільки американським президентом, а й лідерами низки центральноєвропейських країн, будівництва газопроводу «Північний потік-2». Тут знаходяться і витoki зацікавленості у поставках газу та нафти з Росії, розширення товарообміну з нею з боку низки європейських країн, рішення ПАРЄ про повернення делегації країни-агресора, що викликало обґрунтовані протести з боку української дипломатії. Останнім часом все голосніше лунають вимоги багатьох європейських політичних та економічних речників про необхідність послаблення, а то й повної відміни міжнародних (фактично американських та європейських) санкцій проти Росії, яка, порушуючи підписаний її керівництвом Будапештський меморандум, відверто посягає на український суверенітет і територіальну цілісність.

Внаслідок геоекономічної напруженості зі США та власних внутрішніх економічних проблем, Німеччина не бажає згортати економічне співробітництво з РФ. Незважаючи на формальну підтримку санкцій, товарообіг з Росією, який скоротився в 2014-2016 рр., знову почав стрімко зростати. Більше того, попри всі санкційні заходи, у 2019 р. фактично розпочалася конкуренція між США та ЄС за ринок Росії, причому США вийшли на перше місце за обсягами інвестицій у російську економіку. Водночас Д. Трамп активно просуває проект експорту до ЄС американського скрапленого газу, використовуючи ситуацію в Україні проти європейських проектів «Газпрому».

Крім усього іншого, внаслідок незацікавленості ЄС наданні Україні членства, держава має вкрай низькі квоти з багатьох позицій для річного експорту власної продукції до ЄС, які здебільшого повністю вичерпуються вже на початку кожного наступного року, а з іншого – величезну кількість вимог з адаптації українського законодавства до європейського щодо економічних, соціальних та екологічних стандартів, які, попри всі «жести доброї волі», вкрай уповільнюють реалізацію нашої євроінтеграційної стратегії. Це стимулює зростання економічної залежності України від Росії, яка окупувала частину нашої території.

Все це слугує підставою для припущень, що США об'єктивно зацікавлені у тому, щоб Росія загрузла у воєнному конфлікті з Україною, концентруючи на її кордоні і окупованих територіях значний людський та збройний потенціал. Адже очевидно, що американські військові експерти, які впливають на зовнішню політику США, не можуть не враховувати, що тільки прямі витрати Росії на підтримання окупаційних режимів у Криму та частинах Донецької і Луганської областей перевищують чотири мільярди

доларів щорічно, не враховуючи дотичних втрат, обумовлених накладеними санкціями.

Варто згадати і про те, що далеко не випадково, постійно підкреслюючи у своїх книгах, що в економічному і військовому плані Китай ніколи не зможе стати світовим гегемоном, визнаний фахівець у галузі безпеки З. Бжезінський закликав російську еліту до єднання з «об'єднаною Європою» проти Китаю та створення разом із США подоби «потрійного союзу».

Однак саме у питанні протидії економічній та геополітичній експансії Китаю між ЄС і США склалося порозуміння, що знайшло відбиток у заяві Е. Макрона за підсумками зустрічі з В. Путіним про необхідність повернення Росії до складу G7, яке палко підтримав Д. Трамп, який і до цього неодноразово заявляв про необхідність повернення Росії до клубу найпотужніших країн світу. Очевидно, що перелічені фактори не сприяють євроатлантичній інтеграції України.

Саме цими обставинами, значною мірою, обумовлене прийняття європейськими «посередниками» явно інспірованих Росією (і фактично лише легітимізованих лідерами Німеччини і Франції) Мінських угод, а також проведення перемовин лідерів європейських країн та США з російським президентом щодо ключових питань деескалації конфлікту на сході України поза участю української сторони.

Ситуацію ускладнює й те, що після розпаду СРСР НАТО почало поступово втрачати свій мобілізаційний потенціал, що не дивно, якщо мати на увазі, що цей військовий союз був створений у 1949 р. насамперед задля протистояння радянському військовому та геополітичному впливу. До того ж, прийняття до цієї організації України безумовно означало б різке загострення протистояння з україн нестабільною ядерною державою, до чого західний військовий альянс аж ніяк не готовий.

Нарешті, існує ще одна перешкода на шляху відновлення цілісності території та суверенітету України та реалізації її євроатлантичного курсу. На сьогоднішній день все сильніше проглядає неузгодженість курсу керівних органів ЄС, який більшою мірою формується в Берліні та Парижі, та більшістю країн Центрально-Східної Європи, зокрема «Вишеградської четвірки». Польща, Чехія, Словаччина та Угорщина достатньо швидко стали членами ЄС і НАТО, однак згодом їх політика набула значних розбіжностей з позицією керівних європейських інтеграційних структур.

Великою перешкодою на шляху євроатлантичної інтеграції України є й те, що сьогодні в усіх країнах євроатлантичної спільноти відбувається демонтаж побудованої завдяки попереднім стадіально-цивілізаційним здобуткам моделі соціальної держави, запорукою існування якої завжди була саме політична нація. Цей процес обумовлений і наростаючими проблемами в економіці.

Відбуваються суттєві зрушення в суспільній свідомості європейських країн, які відбивають поширення постнаціонального неоліберального уявлення про те, що на тлі сучасного глобалізму нації мають поступово

розчинитися в глобальному просторі. Починаючи з 1970-х рр. ідея нації тут піддається інтелектуальній, соціально-політичній та моральній критиці, яка до останнього часу носила різкий і подекуди радикальний характер. На тлі процесу швидкої деінтелектуалізації та втрати вищих естетичних та світоглядних мотивацій, які одночасно є передумовою і наслідком існування вищих форм патріотичної мотивації, відбувається загострення протистоянь на етнокстремістському ґрунті. У США це конфлікт між «кольоровими» та білими американцями і небезпечна тенденція до відділення у низці штатів переважно іспаномовних регіонів. В ЄС прагнення підмінити «Європу націй» «Європою регіонів» призвело до стрімкого зростання проявів сепаратизму з перспективою розпаду не тільки Європейського Союзу, а й окремих держав, що його утворюють.

Утім, важливо враховувати й те, що національна солідарність, фактично підміняється обов'язком дотримання граничної терпимості до представників культурно і релігійно чужорідних етносів. Саме тому, в процесі дослідження пануючої сьогодні в ЄС неоідеології та політичної практики недостатньо зупинятися лише на її соціально-класовій спрямованості, як інструментові руйнації класової солідарності. Насправді, вістря неоліберального розуміння справедливості передусім спрямоване на підрив титульних етносів європейських націй, у тому числі й шляхом руйнування традиційної родини та деформації національної свідомості (хоча соціально-економічний аспект життя держави-нації є іншим боком медалі її патріотичної складової).

Важливою складовою подібної політики, яка вже вийшла з під контроль її ініціаторів, стало масове залучення іммігрантів. Мета такої практики пояснюється спробами погасити дефіцит робочої сили, обумовлений загальноєвропейською демографічною кризою. За первісним задумом, іммігранти мали бути соціально і політично пасивними, залежними від псевдолівих політиків, надаючи їм змогу розширити свою соціальну базу за рахунок іммігрантів у другому і навіть третьому поколінні.

Своєю чергою транснаціональні корпорації та банки, націлені на оволодіння ресурсами суверенних країн, стимулюють денаціоналізацію, де суверенізацію та десоціалізацію європейських держав. Саме вони намагаються організовувати й керувати процесами глобалізації.

Країни євроатлантичного регіону потрапили у своєрідне «зачароване коло». Антинаціональна політика культивування споживацько-паразитичного способу життя, за великим рахунком, виникла внаслідок використання величезних ресурсів, у тому числі за рахунок країн периферії та напівпериферії. Цей чинник призводить до різкого погіршення демографічної ситуації, а спроба її покращення за рахунок іммігрантів веде до ще більшого зменшення європейських етносів, їх розмивання в етнорелігійному відношенні й навіть вимушеної еміграції європейців з території власних держав. В ряді країн ЄС зростає податкове навантаження, обумовлене все більшою кількістю пенсіонерів. Умови життя подекуди стрімко погіршуються через загострення криміногенної обстановки та

терористичні напади. Що ж до загальних перспектив ЄС, майже п'ятнадцять років тому німецький дослідник Г. Хайнзон надрукував книгу під назвою «Сини і світове панування: роль терору у народженні й занепаді націй». Г. Хайнзон прогнозував неминучість виникнення потужних конфліктів на етнорелігійному ґрунті та демографічного вмирання спочатку східноєвропейських (включаючи Україну і Росію), а потім і західноєвропейських етносів.

Насторожує й те, що на тлі втрати цінностей західно-християнської цивілізації відбувається неухильне зростання кількості тих, хто сповідує іслам та відповідний йому спосіб життя, у тому числі серед представників білої раси та громадян африканського походження по обидва боки Атлантики.

Якщо ж вести мову про євроатлантичну спільноту в цілому, то аналогічні явища спостерігаються і в США у зв'язку з латиноамериканською імміграцією. С. Хантінгтон в книзі «Хто ми? Виклики американській національній ідентичності» (2004 р.) та П. Б'юкенен у праці «На краю загибелі» (2006 р.) попереджали про те, що імміграція вже реально загрожує існуванню країни. Ці ж тези сьогодні повторює президент США Д. Трамп. Окрім латиноамериканських легальних та нелегальних іммігрантів у США вже проживає до 8 мільйонів мусульман, що складає понад 2,5% населення. Попри відсутність точних даних вважається, що в Західній Європі мешкає понад 25 мільйонів мусульман або більше 6% населення.

З цього стає зрозумілим, чому у Франції рух «жовтих жилетів» пов'язує вирішення соціальних проблем країни з відновленням саме національного суверенітету у його головних вимірах. Зокрема, в офіційних вимогах «жовтих жилетів», висунутих до уряду, зроблено наголос на економіко-соціальних заходах, спрямованих на порятунок французької державності, які включають заборону неконтрольованої імміграції, можливість виходу з НАТО (крок, який свого часу частково здійснив Ш. де Голль) та ЄС (за прикладом Великої Британії) з метою «повернути Франції політичний, фінансовий та економічний суверенітет».

У цьому контексті цікаво простежити паралелі у програмних засадах французьких активістів з тими вимогами, невиконання яких врешті-решт призвело до виходу Великої Британії зі складу ЄС. Британські можновладці звинувачують керівників загальноєвропейських інституцій та політичних лідерів Німеччини та Франції у свідомій відмові від проведення загальноєвропейської міграційної політики та намаганнях посилити євроінтеграцію за рахунок скорочення національного суверенітету країн-учасниць. Для запобігання цьому пропонувалося запровадити так зване «правило червоної картки» – право національних парламентів країн ЄС відміняти рішення брюссельської бюрократії, яке існувало в межах Європейських Співтовариств до 1979 р., обмежити економічний монополізм в межах ЄС (передусім унаслідок німецького домінування) й забезпечити повернення до принципу мультивалютності.

Враховуючи перелічені моменти, стає зрозумілою і все більш консолідована позиція членів «Вишеградської групи», які виступають проти примусового розподілу Брюсселем імміграційних квот (згадаймо, рішення угорського прем'єра В. Орбана про побудову захисної стіни на кордоні з Сербією) та одностайно засуджують ідею узаконення моделі різношвидкісного розвитку країн «європейського ядра» та новоутвореної «європейської периферії», до якої входить Центральна-Східна Європа. «Вишеградська четвірка» виступає зі спільними заявами щодо необхідності докорінного реформування нинішнього ЄС, лідери якого надто втручаються у внутрішні справи європейських держав.

На жаль, саме вищезазначена позиція Брюсселя штовхає лідерів націоналістичних партій та пронаціоналістичних сил Європи (Італії, Австрії, Франції, Греції) та лідерів держав Східної Європи (насамперед Угорщини та Сербії) до більш тісного співробітництва з путінською Росією, у тому числі з метою зменшення наслідків кризових явищ в економіці ЄС. Все це аж ніяк не спрощує для України обстоювання власних національних інтересів та територіальної цілісності.

5 березня 2019 р. у своїй статті, що була опублікована у 28 країнах ЄС, президент Франції Е. Макрон зазначив, що з часів Другої світової війни перед Європою ще не поставали такі значні ризики і небезпеки, як зараз. Їх безпосереднім проявом став Brexit. Для уникнення поглиблення кризи у ЄС Е. Макрон запропонував низку реформ, основні вектори яких мають визначати цінності свободи, захисту і прогресу, тобто поняття, покладені і основу європейського гуманізму.

В економічній сфері, на думку Е. Макрона, ЄС має посилити вимоги до зовнішньої торгівлі, зокрема, з метою захисту європейських виробників. Окрім того, пропонується посилити екологічні стандарти виробництва, а також створити Європейський кліматичний банк, який фінансуватиме перехід виробників ЄС на підвищені природоохоронні стандарти. Однак і в цьому випадку можна прогнозувати, що для України реалізація подібних заходів буде означати лише ускладнення умов торгівлі з ЄС, а також необхідність проведення нових реформ, спрямованих на підвищення стандартів якості вітчизняної продукції та збільшення витрат на імплементацію європейського законодавства.

Втім, найбільшу небезпеку для суверенітету та територіальної цілісності України становлять відвертий етнофундаменталізм та реакційний геополітичний радикалізм, які спрямовані на руйнування системи європейської безпеки та, замість відновлення ідеалів справжнього патріотизму, повернення до імперських міфів і державних мегапроектів часів Першої і Другої світової війн.

Внаслідок багатолітнього економічного та духовного занепаду України, а також гостро-негативної реакції на поширення ісламського релігійного фундаменталізму в ЄС, політичні кола західних сусідів України починають все частіше висувати до Києва територіальні, майнові, етнокультурні та етноісторичні претензії. Це насамперед стосується

територій, які в різні періоди були включені до складу сусідніх країн. Йдеться принаймні про Буковину, частину Одеської області, Закарпаття й частину Галичини.

Конкретним проявом цих недружніх намірів стала видача румунських і угорських паспортів на Закарпатті та в Буковині, що є спробою явочним порядком запроваджувати подвійне громадянство для представників етнічних меншин. У подібному ж руслі висувуються і вимоги окремих представників польської влади та політичних кіл щодо одностороннього тлумачення історичних подій, засудження ОУН-УПА як екстремістських організацій та увічнення польських об'єктів історичної пам'яті в західних областях України. Мова йде про одностороннє трактування волинської трагедії за ігнорування етнічних утисків проти українців під час операції «Вісла», а також заклики політиків націоналістичного спрямування до повернення східних земель часів другої Речі Посполитої, до якої входила частина нинішньої західної України включно зі Львовом.

Критична оцінка сучасних процесів у країнах ЄС має враховуватися в контексті завдань реалізації євроатлантичного курсу України. З цього приводу слід відзначити, що головну передумову євроатлантичного вектору становить успішне проведення в Україні комплексних економічних та політичних реформ, а також широкомасштабних перетворень у сфері науки, освіти, культури. Насправді ж у цьому напрямі за всі роки незалежності не тільки не було зроблено суттєвих ефективних кроків, але й досі не розроблено ефективної концепції та програми відповідних реформ.

З точки зору національних інтересів є неприпустимим проведення форсованої приватизації української землі – єдиного стратегічного ресурсу, який ще залишається в Україні. За умов стрімкого посилення кліматичної нестабільності, погіршення стану ґрунтів, погодних умов, загострення дефіциту води і неминучого загострення вже у найближчій перспективі продовольчої проблеми, цей чинник набуває загальносвітового значення. Адже за умов поглиблення глобальної економічної кризи ціни на продовольство можуть різко зростати, що впливатиме на цінність земельних ресурсів. За величезної зовнішньої заборгованості, яка продовжує стрімко зростати на тлі процесу деіндустріалізації та депопуляції в Україні, непродумана економічна політика означатиме пряме посягання на суверенітет і територіальну цілісність держави.

Насторожує той факт, що в влади з'явилося поняття «стійкість економіки» замість економічного зростання та підвищення продуктивності праці, а також термін «захист інвестицій», який, по-суті, підміняє поняття «захист національних інтересів». Нав'язується хибна ілюзія, що гроші, отримані від продажу українських активів, автоматично стають інвестиціями і є самоціллю функціонування економіки. Насправді, комплексні реформи потрібні Україні, однак вони мають здійснюватися на основі моделі «економічних див», що мали місце після Другої світової війни та характеризувалися переходом від індустріального до постіндустріального економіко-технологічного укладу передусім за рахунок максимальної

активізації креативності громадян шляхом синтезу національної консолідації та соціальної справедливості. Це дозволяло забезпечити ефективне співробітництво між працею і капіталом («система участі» або «дирижизм» у Франції, «соціальна ринкова економіка» або «ордолібералізм» у ФРН, «конфуціанський капіталізм» у Японії).

Зазначимо, що саме ці моделі суспільно-економічного і духовного розвитку пізніше були запозичені й дали позитивний ефект у багатьох країнах Європи та Латинської Америки, а також у Південній Кореї та інших «азійських тиграх». У контексті пошуку спільних точок дотику між Україною та євроатлантичною спільнотою необхідно підкреслити, що цей же досвід використовувався, зокрема, у країнах Східної та Південно-Східної Азії, та є вкрай актуальним не тільки для сьогодишньої України, а й самих розвинених західних країн і Японії, економіка якої саме внаслідок значною мірою нав'язаних ззовні неоліберальних експериментів, вже не одне десятиліття перебуває у перманентному стані стагнації. За умови ефективного застосування в Україні антикризових заходів така модель може стати запорукою успішності євроатлантичної інтеграції України.

Отже, ключовим завданням з точки зору реалізації євроатлантичного вектору розвитку України є забезпечення національної суверенності шляхом побудови європейської моделі соціальної держави, багато в чому демонтованої або, в кращому разі, заміненої системою державного утриманського патерналізму в самих країнах Заходу. Зростання рівня і якості життя дозволить продемонструвати безсумнівні переваги збереження української державності та стане визначальним аргументом для відновлення трудових ресурсів України, повернення на Батьківщину мільйонів трудових мігрантів і біженців.

Поки що замість такого сценарію утвердження української суверенності через реальні реформи продовжуються спроби запровадити штучну модель державної політики шляхом примусового створення українського мовного та культурного середовища за допомогою зобов'язуючих офіційних законодавчих актів. Зокрема, йдеться про так звані «мовний» та «освітній» закони, які лише посилюють розкол між Сходом і Заходом країни та ускладнюють курс на євроінтеграцію, позаяк суперечать прийнятій у ЄС моделі підтримки національних меншин і базовим положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. Така мовна політика лише сприяє руйнівній діяльності проросійських та антиєвропейських сил як в Україні, так і в самому ЄС.

Саме реальні досягнення у сферах економіки, науки, освіти, або принаймні віра в можливість таких досягнень, як вже відбувалося на початку нашої незалежності, коли переважна більшість мешканців України – колишніх громадян СРСР, пов'язала своє майбутнє з новоствореною незалежною Україною, будуть заохочувати представників російської та інших національних меншин на Сході та Заході України до вивчення і вшанування історії, культури та мови титульного державного українського етносу. Ці здобутки на ниві державотворення нейтралізують позиції тих, хто

в принципі не бажає вивчати українську мову, зневажливо ставиться до української історії і культури чи нехтує атрибутами державності.

Водночас у європейському контексті слід відзначити особливу позицію ряду країн, зокрема Польщі та Балтії, які відчують загрозу від путінської Росії, й тому зацікавлені в існуванні України як суверенної держави зі значним воєнним потенціалом. З урахуванням цього, українській дипломатії та політикам варто утримуватися від одностайної підтримки всіх звинувачень офіційного Брюсселя на адресу лідерів країн регіону Центрально-Східної Європи, насамперед стосовно їх окремої позиції в питаннях захисту своїх національних інтересів, яку неправомерно зводити лише до популізму чи пропутінської заангажованості. Зокрема, йдеться про провідну роль східноєвропейських країн у зриві програми залучення мігрантів до ЄС або консервативну критику неоліберальних трактувань політкоректності та толерантності, за якими фактично приховується нездатність правлячих кіл розвинених країн ЄС забезпечувати виконання державної функції легітимізованого насильства по відношенню до всіх антисоціальних та антинаціональних елементів.

Для українських владних інституцій доцільно розробити ефективну й переконливу стратегію довготривалого співробітництва саме зі своїми західними сусідами. Це сприятиме виробленню консолідованої позиції в межах ЄС на засадах визнання українського державницького націоналізму та усвідомлення загрози агресивної імперсько-експансіоністської політики Росії, яка нагадує про історичний досвід політики Москви в якості «жандарма Європи», насамперед у країнах Центрально-Східної Європи. Підтвердженням доцільності такого підходу слугує актуалізація проблематики радянської присутності в країнах Центрально-Східної Європи після Другої світової війни включаючи придушення антикомуністичних виступів і рухів у Східній Німеччині, Чехословаччині, Угорщині, Польщі та прибалтійських республіках. Доцільність такого підходу підтверджує позиція президента Польщі А. Дуди, який тлумачить агресію Росії проти Грузії та України в контексті споконвічних традицій російського імперіалізму.

Початок нової глобальної економічної кризи зумовлює прискіпливе відстеження змін усередині євроатлантичної спільноти. Сучасні тенденції у США та більшості країн ЄС свідчать про прискорення ротації політичних еліт. Враховуючи можливість приходу до влади антисистемних рухів та зміцнення правих і лівих радикальних партій, політичним колам і владним інституціям України варто уважніше приглядатися до так званих «несистемних» політичних рухів та представників контр еліт. Адже слід враховувати, що ці новітні політичні угруповання з великою ймовірністю лише тимчасово перебувають на периферії політичного життя євроатлантичної спільноти.

РОЗДІЛ 3.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПОДОЛАННЯ СУПЕРЕЧНОСТЕЙ У ПОЗИЦІЇ ЄС ЩОДО ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ.

Станом на кінець 2010-х рр. взаємини між Україною та ЄС після значної активізації на етапі підготовки і підписання «Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом» (далі – Угода) перебувають у стадії стабільної рівноваги. Рівень асоціації, якого прагнула українська сторона, і в якому бачила інтерес сторона європейська, досягнуто і зафіксовано в Угоді. Питання просування до наступного рівня, який передбачає вступ України до ЄС, не стоїть на порядку дня через чітке й послідовне несприйняття цієї опції Брюсселем. Можливість вступу декларується, виступає внутрішньою реалією української політики, її зафіксовано як стратегічну мету державного розвитку в Конституції України. Втім, у царині двосторонніх українсько-європейських відносин перспектива українського членства в Євросоюзі не підтверджена конкретними документальними зобов'язаннями. До документальної фіксації визнання Брюсселем за Києвом перспективи членства, так само, як до розробки і прийняття до виконання «дорожніх карт» досягнення членства справа так і не дійшла. Без цього забезпечити повноцінну роботу у сфері європейської інтеграції важко.

За позірною єдністю партнерів (Києва та Брюсселя й основних європейських столиць) у підходах до двосторонніх відносин та солідарністю у цілях, які сторони не втомлюються демонструвати і декларувати, ховаються серйозні розбіжності. Брюссель з позицій «старшого» партнера чекає від Києва повного виконання чинної Угоди, не реагуючи на регулярні українські заклики визнати, зрештою, перспективу членства України в ЄС. При цьому стан очікування не зводиться до пасивного споглядання, супроводжуючись постійними вимогами і тиском. Натомість Київ, позиціонуючи себе як «молодшого» партнера, хоч і посилює європейську риторику, не встигає з виконанням низки зобов'язань, узятих на себе згідно з Угодою. У ряді випадків це має системну природу, пояснюючись пріоритетом інтересів великого національного бізнесу по відношенню до інтересів державних. Суттєвим стримуючим фактором щодо формалізації з ЄС перспективи членства є анексія Криму і конфлікт на сході України. Маловірогідно, що ЄС буде розглядати суттєве поглиблення відносин без врегулювання цих питань.

Статус-кво зберігається протягом тривалого часу, його зміна, надання позитивної для Києва динаміки в короткостроковій перспективі не видаються реальними. Щодо перспектив середньо- та довгострокової, гарантій прогресу теж немає, проте це не знімає потреби у веденні роботи над цим. Світовий досвід свідчить, що у рамках такої роботи доцільно доповнювати зусилля держави можливостями, які відкривають державний і приватний лобізм.

Європейську інтеграцію України українська й європейська сторони бачать по-різному. Для Києва це насамперед – результат у вигляді членства в ЄС. Для Брюсселя, Берліна, Парижа – процес, тривалість якого необмежена, а результативність визначає не кінцевий підсумок, а проміжні здобутки.

Причини виникнення і консервації ситуації, яка склалася нині, не лише різнопланові, а й різнорівневі. І, до того ж, пов'язані з різними суб'єктами. Далеко не всі з них лежать у царині виключно двосторонніх відносин України з ЄС і НАТО. На перебіг подій у процесі реалізації української європейської та євроатлантичної стратегій, які мають на меті вступ до ЄС і НАТО, мають помітний, коли навіть не вирішальний, вплив внутрішні обставини буття кожної з організацій і різноманітні фактори контекстуальної природи, включаючи, приміром, відносини ЄС і НАТО з Росією, відносини США та Росії, глобалізацію, геополітичні та гео економічні розклади та ін.

Різницю у підходах до європейського майбуття України між Києвом та Брюсселем і низкою столиць Європи зумовлено відмінними поглядами на минуле й сьогодення України, на їх європейський і російський контексти, а також на традиційний, історично закріплений поділ «старого» континенту на Захід і Схід, включаючи його сучасні інтерпретації. Різноманітність є як щодо оцінки тривалості включення українських земель до європейського простору та їхнього перебування у ньому, так і щодо доцільності поширення концепту Європи як окремого цивілізаційного феномену на схід континенту. Втім, «нестиківка» України та об'єднаної у форматі ЄС Європи за сучасних умов і обставин мають переважно не просторовий, а часовий характер. Незважаючи на значні зусилля, спрямовані на адаптацію до європейського життя, та на певні здобутки на цьому шляху, українські державно-політичні, соціально-економічні, соціокультурні реалії лишаються далекими від кращих європейських зразків, архаїчними, потребують кардинальних змін.

Цей концептуальний дисонанс є причиною того, що перспектива членства в ЄС за Україною не визнається, а «копенгагенські критерії», розроблені свого часу в Брюсселі для нових членів ЄС, по відношенню до України не лише не застосовуються, а навіть не згадуються.

Позиція ЄС щодо невизнання за Україною перспективи членства є чіткою й послідовною. Тож ставити питання про її коригування або перегляд «в лоб», прямолінійно, навряд чи конструктивно. Потрібний план заходів лобістського характеру, спрямований на виявлення слабких місць, через які можна було б спробувати вплинути на партнера.

Не дивлячись на регулярні «спалахи» європейського ентузіазму у частини національної еліти протягом історичного розвитку, Україна ніколи не сприймалася в Європі ані як складова європейської цивілізації, ані як фрагмент європейської території. У найбільш об'єктивних і прихильних з них вона в кращому випадку могла претендувати на статус Східної Європи як географічного поняття з безумовним перенесенням змістового акценту саме на перше слово цього словосполучення: «Східна». Це мало означати визнання приналежності до європейського континенту, але не до західної, європейської цивілізації. Після розпаду СРСР та розширення ЄС на схід зазнають серйозних змін як ситуація з локалізацією України по відношенню до Європи, так і сприйняття цієї ситуації в Європі та за її межами. «Східна Європа» все більшою мірою перестає сприйматися як «Схід», крок за кроком

перетворюючись на «Європу». До остаточного подолання стереотипного погляду на проблему ще далеко, але процес іде, поступово набираючи хід.

Що стосується часового аспекту, то тут слід констатувати, що нині між часом українським та європейським, якщо брати до уваги час технологічний, політичний та цивілізаційний, на думку більшості європейських фахівців, зберігається помітний розрив. Згідно з такою точкою зору, Україна відстає від Європи на кілька десятків років. Проблема ще й у тому, що протягом останніх років розрив не скорочується, а, навпаки, збільшується. В українському науково-експертному середовищі домінує інша точка зору, проте європейці на неї воліють не зважати. Відсутність спільної платформи для дискусії, створюючи додаткові проблеми, зводить будь-які спроби діалогу, спрямованого на визнання України частиною Європи, нанівець.

Головна, до того ж, – фундаментальна, суперечність між Брюсселем та Києвом у підході до європейської інтеграції України це – ставлення до проблеми членства України в ЄС. Її формальним виявленням є розбіжність у питанні визнання / невизнання перспективи членства та її формального закріплення. Київ прагне визнання та закріплення. Брюссель послідовно уникає й того, й іншого, обмежуючись деклараціями та паліативними формулюваннями. Максимум чого вдалося домогтися Україні на цьому напрямку, це визнання з боку ЄС її «європейських устремлінь». Це – на рівні дипломатичної риторики, декларацій. На рівні ж практичної діяльності європейська сторона пропонує альтернативні формати співпраці: «політику сусідства», «Східне партнерство». Те саме стосується підходів Києва і НАТО щодо визнання перспективи членства України в Альянсі та його наступної формалізації: Київ прагне до цього, в НАТО воліють зберігати статус-кво.

Ще одне неспівпадіння позицій ЄС та України у питанні євроінтеграції: «пакетний» підхід Брюсселя, індивідуальний – Києва.

Євросоюз за традицією «сортює» потенційних кандидатів на вступ, партнерів, сусідів за регіональним принципом. Так було з країнами Центральної Європи, Балтії, які вже стали членами ЄС. Так є з країнами Західних Балкан, які мають офіційний статус кандидатів. Так є і з Україною, яку в ЄС віднесли до «пакету» Східної Європи та Кавказу разом з Молдовою і Грузією з усіма не надто позитивними з огляду на перспективи вступу до ЄС наслідками, які з цього позиціонування випливають.

Нарешті, третя вагома суперечність – інтерпретація російського контексту української європейської та євроатлантичної інтеграції.

Київ пропонує розуміти цей контекст як фактор, який мав би не лише посилювати та інтенсифікувати підтримку з боку Європи українського європейського й євроатлантичного вибору, а й наповнювати її практичним змістом. Брюссель трактує його як чинник внесення до проблеми додаткових ускладнюючих елементів, котрі потребують додаткової уваги та особливої обережності на тлі європейсько-російського діалогу, який, хоч і йде з перемінним успіхом, то активізує, то, навпаки, зводиться до мінімуму, проте не припиняється.

Труднощі та проблеми в реалізації курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію

У деяких із зарубіжних, зокрема – європейських, партнерів України існують певні внутрішньополітичні проблеми та тенденції, які вимагають від Києва уважного ставлення та адаптації власного зовнішньополітичного мислення та поведінки. Це стосується, насамперед, Сполучених Штатів. Погляд Вашингтона на світ може в наступні кілька років зазнати істотних змін не лише частково, по окремих напрямках, таких, приміром, як відносини з Росією, а й в принципі, на рівні концептуальних підходів та стратегічних рішень. США останнім часом стають більш замкнені, ніж це було під час «холодної війни» та у перші десять-п'ятнадцять років по її завершенні. Є підстави говорити про те, що у своїй зовнішній політиці Америка все більше орієнтується на Азію як на головного конкурента й суперника.

З іншого боку, в ЄС та в НАТО розпочато частковий перегляд їхніх цілей, завдань, пріоритетів, об'єднуючих принципів та ідей. До цього їх підштовхнув об'єктивний розвиток подій та ситуації в світі, зіграли свою роль і прихід у президентське крісло у Білому домі Д.Трампа та Brexit. Таке переосмислення «ідентичності» двох провідних міжнародних організацій Заходу, до членства в яких прагне Україна, несе в собі потенційну загрозу зміни їхнього ставлення до Києва в гірший з точки зору українських інтеграційних планів і прагнень бік.

У НАТО посилюються дискусії та суперечки навколо ролі США у забезпеченні колективної безпеки Заходу та майбутньої участі Європи у фінансуванні спільної оборони Альянсу. По мірі того, як Д. Трамп педалює й загострює тему більш справедливого розподілу витрат на оборону в рамках НАТО між США та Європою, розкол серед європейських членів Альянсу посилюватиметься. Неоднозначні й ворожі висловлювання президента США відносно НАТО посилюють сумніви у відданості США захисту безпеки ЄС. Невизначеність, зумовлена такими сумнівами, своєю чергою, поглиблює політичні розбіжності всередині ЄС та серед європейських союзників США по НАТО. Є й інші точки напруги у відносинах між США та іншими членами НАТО, а також у ставленні декого з них до України (прикладом може служити частковий саботаж Угорщиною співпраці Києва з НАТО).

Євросоюз, пройшовши, на думку багатьох європейських учених, наприкінці 2000-х рр. пік об'єднавчих процесів і вступивши в середині 2010-х рр. у період переосмислення своїх засадничих принципів, нині стоїть на порозі капітального реформування. Як проект єдиної процвітаючої Європи ЄС перебуває у кризі. Про це свідчить і зміцнення позицій в національних парламентах та урядах європейських країн, а також в європейських інститутах і органах націоналістів і радикалів, і загальний підйом популізму серед рядових європейців, і Brexit, і серйозні економічні труднощі й проблеми у низці країн-членів ЄС. Вихід Великої Британії з ЄС слід розглядати як лише найбільш помітне виявлення нової амбівалентності у самосприйнятті всередині ЄС. Хоча розпад Євросоюзу як один з можливих сценаріїв розвитку подій не слід повністю виключати, він все-таки виглядає

як маловірогідний. Тим не менш, немає впевненості ані в тому, що трансформаційна стадія розвитку, до якої входить нині ЄС, виявиться нетривалою, ані в тому, що результати цього транзиту створять для України умови, кращі за ті, що існують зараз, в тому числі – у сенсі наближення її вступу до оновленого Євросоюзу.

Прогнози відносно майбутнього ЄС на середньострокову перспективу лунають дуже різні. Загальним місцем у більшості з них є теза, згідно з якою бюджет ЄС після виходу Великої Британії буде зменшено, що потягне за собою, з одного боку, зменшення ресурсів для внутрішнього реформування, з іншого, – помітне скорочення бюджетних дотацій для ряду країн-членів. Для деяких з них це скорочення може виявитися критичним. Для України як для країни, яка усвідомлює себе потенційним кандидатом на вступ до ЄС, ця обставина має першорядне значення.

Протягом останніх трьох-п'яти років відбулися зміни в умовах Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗПБ) ЄС. Вони співпали зі значними зрушеннями на глобальній політичній сцені, зокрема, у регіоні Східної Європи та сусідніх з ним. США, зберігаючи за собою роль гегемона в системі міжнародних відносин, все більшою мірою відчують тиск конкурентів. Триває переоцінка ролі й значення Росії на глобальному, міжрегіональному, регіональному рівнях. Китай перетворився у системного учасника конкуренції за глобальне лідерство не лише в економіці й торгівлі, а й у політиці. Єдність США та Європи підтримується, проте тертя між ними набирають все більших обертів. Суперництво всередині колективного Заходу ставить під сумнів зовнішньополітичну бізнес-модель Євросоюзу, засновану на мультилатералізмі та міжнародному устрої на базі усталених принципів і правил. Для того, щоб посилювати свій вплив на міжнародну політику, ЄС слід виступати єдиним фронтом. У забезпеченні такої єдності, втім, існують проблеми: Європі останнім часом все складніше вдавалося долати наявні розбіжності у багатьох сферах. Компромісні рішення з чималої кількості гострих питань далеко не завжди виявлялися ефективними. До того ж, у сфері політики оборони та безпеки європейцям бракує власних ресурсів та засобів. Це змушує їх звертатися по допомогу до США, внаслідок чого з'являються проблеми у здійсненні суверенної зовнішньої політики.

Внутрішні і зовнішні проблеми, їхні різноманітні контексти та можливі наслідки, перебуваючи у стані підвищеної динаміки, який зумовлює варіативність сценаріїв дальшого перебігу подій, вже призвели до низки змін у діяльності ЄС. Це, зокрема, торкнулося політики розширення. Її поставлено на тривалу паузу. Останнім часом Брюссель транслює неоднозначні сигнали щодо розширення. Із цього приводу лунають суперечливі заяви і коментарі від різних спікерів, включаючи топ-чиновників, державних діячів, політиків. Найбільш жорсткою є позиція щодо можливого збільшення кількості членів ЄС президента Франції Е. Макрона, який вважає, що ЄС слід здійснити глибоке реформування й лише після цього думати про розширення. Маючи на увазі критичний погляд на реформістські плани й ініціативи кількох країн

Євросоюзу, насамперед, таких, як Польща й деякі інші нові члени, слід думати, що будь-які реформи передбачатимуть потрясіння та «ломку».

Якби такого роду думками в Брюсселі вирішили зайнятися ближчим часом, то в черзі на вступ стоять країни Західних Балкан. України там немає, і є підстави вважати, що не буде ані в коротко-, ані в середньостроковій перспективі.

Євросоюз не пропонуватиме Києву щось нове, крім чинної Угоди про асоціацію. В той же час побоювання відносно того, що Брюссель зовсім відвернеться від України, згорнувши співпрацю з нею, не мають під собою підстав. Тим не менше, загроза стагнації у розвитку двосторонніх відносин усе-таки існує або появи з ініціативи європейської сторони в їх інструментарії небажаних для Києва моментів (таких, приміром, як ґрунтовний аудит допомоги, виділеної ЄС Україні за п'ять років; такі заклики вже пролунали). Її актуалізацію може спричинити зосередженість ЄС на внутрішній ідейній, інституційній реконструкції, одним з наслідком якої могло б виявитися обмеження ресурсів, передбачених для підтримки України.

Помилки та перешкоди у реалізації курсу на європейську інтеграцію

Пріоритетним напрямом у співпраці з ЄС на наступний період для Києва мала б стати підготовка та здійснення переходу у відносинах з партнером від пасивної, очікувальної до активної, наступальної позиції. Доцільно, з одного боку, пропонувати нові підходи й формати (приміром, частковий перегляд «Угоди про асоціацію» з метою внесення до неї певних змін і доповнень з наступною трансформацією в «Угоду про асоціацію та приєднання»), з іншого, – актуалізувати двосторонні відносини з різними партнерами з числа членів ЄС і НАТО задля ефективнішого використання можливостей кожного з них для просування ідеї членства Києва в ЄС / НАТО.

Ініціатива щодо включення до порядку дня відносин України з ЄС питання про нові підходи та формати навряд чи дасть потрібний результат, якщо не супроводжуватиметься поживавленням роботи з виконання тих завдань і вимог до української сторони, які випливають з Угоди, й на яких фокусують увагу європейці. Затверджений Кабінетом Міністрів України «План заходів з виконання Угоди про асоціацію» містить 1943 завдання. За їхнє виконання відповідають сто шість органів влади різного рівня. Сама Угода передбачає адаптацію українського національного законодавства до європейського у понад двадцяти секторах, включаючи такі, як, приміром, транспорт, безпека харчування, охорона праці, сертифікація виробів тощо. Враховуючи колосальний обсяг і підвищену складність роботи, логічно було б виділити декілька пріоритетів, на яких слід було б зосередитися в першу чергу, сконцентрувавши саме на них наявні ресурси.

У визначенні пріоритетів варто було б виходити з усвідомлення того, що основними перешкодами на шляху до членства в ЄС з боку України є бідність значної частини населення, системна корупція, конфлікт з Росією, з боку Європейського Союзу – сумніви щодо відповідності України політико-

правовим критеріям західної цивілізації, «пакетний» підхід до кандидатів на вступ, внутрішні суперечності між окремими країнами-членами, відносини з Росією, а також обставини, пов'язані з реформуванням самого Євросоюзу.

Угода про асоціацію з ЄС має для України значний трансформаційний потенціал, який, за оцінками деяких фахівців, досі не використано навіть на третину. Тож дальший рух шляхом євроінтеграції мав би складатися з двох частин: із забезпечення якомога повнішого, ефективнішого з огляду на національні інтереси України виконання Угоди, а також з підготовки до зміни формату відносин України з ЄС, яка б передбачала формалізацію з боку ЄС перспективи членства України в ньому та визначала часові рамки.

Ключова проблема тут це – забезпечення спадкоємності в діяльності органів державної влади, до компетенції яких відноситься євроінтеграція, збереження того, що досягнуто у концептуальній, правовій, інституційній сферах, а також у сфері практичних дій та інструментів реалізації політики. Нагальною потребою є активізація євроінтеграційної роботи державної влади, інститутів громадянського суспільства, зокрема, науки.

Європейська інтеграція України безпосередньо пов'язана з інтеграцією євроатлантичною. Принципово важливе місце у просуванні вперед співпраці з ЄС мають відносини з НАТО. Для країн Центрально-Східної Європи та Балтії, які приєдналися до Євросоюзу протягом 2000-х рр., модель набуття членства мала однозначний вигляд: спершу НАТО, згодом – ЄС. Щодо України нині повної ясності у цьому питанні немає. Ініціативу щодо її внесення доцільно було б виявити Києву, започаткувавши обговорення теми з європейськими, євроатлантичними партнерами. Питання є вкрай непростим з огляду як на позицію ЄС і НАТО, так і на внутрішні проблеми України. Не слід виключати, приміром, того, що ціною подальшого просування процесу наближення до ЄС, який би передбачав кроки вперед порівняно з Угодою про асоціацію, може за певних обставин виявитися врегулювання конфлікту в Донбасі у повній відповідності з Мінськими домовленостями від 2015 р. Усі зацікавлені сторони в один голос заявляють про те, що «Мінськ-2» не має альтернативи, хоча для України сьогодні вигідніше було б здійснити певну ревізію зафіксованих у документі домовленостей, на які довелося погоджуватися за умов, відмінних від тих, що мають місце нині. Прикладом тут могли б бути позиція і політика ЄС щодо Сербії, з якою вже розпочато переговори про вступ до Євросоюзу й навіть визначено орієнтовну дату, коли статус члена міг би бути наданий (2025 р.): Брюссель вимагає від Белграду визнання незалежності колишньої сербської автономії Косово, яка 2008 р. в односторонньому порядку проголосила державну незалежність.

За збереження актуальних розкладів і тенденцій у системі міжнародних відносин загалом і міжнародної безпеки зокрема, в тому числі – у сфері відносин колективного Заходу з Росією, Китаєм, НАТО – з Росією, Брюссель навряд чи піде на те, щоб надати Києву членство в НАТО у коротко- та в середньостроковій (5-7 років) перспективі. В умовах дальшої поляризації військово-безпекових блоків за участі США та Росії Україна опиниться на самоті в оточенні, з одного боку, НАТО, з іншого, – Росії, ОДКБ, ШОС.

Співпраця з НАТО, незважаючи на її зростаючу інтенсивність, ефективність, в такій ситуації не зможе повністю гарантувати національну безпеку. У зв'язку з такою загрозою слід було б ініціювати обговорення з Брюсселем і Вашингтоном додаткових гарантій безпеки України з боку НАТО на період, поки Україна як партнер Альянсу не має статусу його члена.

Серйозну перешкоду на шляху дальшої європейської інтеграції України створює сучасний стан Європейського Союзу та наміри частини його членів вдатися до кардинального реформування організації. Про реформування ЄС як про передумову повернення до теми його розширення ще раз нагадав президент Франції Е. Макрон у Белграді 15 липня 2019 р. Його слова стосувалися Сербії та інших країн Західних Балкан, які мають статус кандидатів у члени ЄС або ось-ось здобудуть такий статус (Албанія, Північна Македонія).

В європейському науково-експертному середовищі і політичних колах розглядають переважно три можливі сценарії майбутнього реформування ЄС: 1) збереження нинішнього формату без Великої Британії; 2) «Європа двох швидкостей» з неформальним або формалізованим поділом на дві або кілька груп країн-членів; 3) критичне посилення дезінтеграційних тенденцій. Ставлення до політики розширення і готовність повернутися до активних дій в її рамках, судячи по всьому, виявиться приблизно однаковою в перших двох, тоді як у третьому сценарії розширення ЄС буде знято з порядку дня.

Проблема подальшого просування європейської інтеграції України, яке б передбачало створення передумов для вступу до ЄС, це – проблема взаємин Києва не лише з Європейським Союзом як міжнародною організацією, його органами й інститутами (Європейська Комісія, Європейський парламент та ін.), а й з окремими державами-членами, а також з групами таких держав та їхніми регіональними об'єднаннями. Не є таємницею, що в ЄС є прибічники України як потенційного члена організації, так і країни, які або ставляться до такої перспективи нейтрально, або навіть категорично не сприймають її. Прикладом останніх можуть служити Голландія й Австрія. Перша з них на всіх рівнях виявляє критичну позицію до України. Друга розглядає Україну виключно як «сусідку ЄС», відносини з якою слід будувати у форматі Угоди про асоціацію, й, до того ж, з огляду на власні національні інтереси вважає важливішим питанням інтеграцію до ЄС країн Західних Балкан, ніж будь-які дискусії або практичні дії, пов'язані зі вступом України або Туреччини. Тут існує окреме велике поле для роботи, спрямованої на поступ євроінтеграції, на яке досі не зверталось належної уваги: через двосторонні взаємини, а також через різноманітні міжнародні майданчики за участі кількох країн, через різного роду регіональні та міжрегіональні проекти та ін.

Зміцнення наявних нині особливих зв'язків з Варшавою, Вільнюсом, деякими іншими європейськими столицями, доповнені встановленням таких зв'язків з новими партнерами з числа членів ЄС та іншими країнами Європи, світу слід розглядати як вагомий інструмент у реалізації державної стратегії європейської й євроатлантичної інтеграції, у визнанні за Києвом перспективи членства, в одержанні планів його набуття.

Особливе місце у цьому сенсі належить Німеччині, й можливості для більш широкого й результативного залучення Берліну існують. Німецькі експерти київського Бюро політичної комунікації GIZ, приміром, дійшли висновку, що значна частина німецького політичного класу висловлює «глибоке бажання, щоб Німеччина та німці взаємодіяли з Україною частіше й інтенсивніше, ніж зараз». У підґрунті цього бажання, гадають експерти, лежать історична відповідальність німців, економічний і культурний потенціал України, бажання Берліну забезпечити мир і стабільність на сході континенту, а також потенційно вагомий вплив інтенсифікації співпраці Німеччини з Україною для дальшого розвитку ЄС. Незважаючи на російський фактор, який ускладнює зближення Німеччини з Україною, можливості встановлення більш тісних відносин існують, в тому числі – у сенсі сприяння з боку Берліна європейським прагненням Києва.

Торговельно-економічні аспекти перебування України в ЗВТ з ЄС

Починаючи з 1 січня 2016 р., умови торгівлі між Україною та ЄС регламентуються положеннями розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що передбачають створення зони вільної торгівлі. З 1 січня 2016 р. по 31 серпня 2017 р. діяв режим тимчасового застосування, а з 1 вересня 2017 р. Угода про асоціацію набула чинності в повному обсязі. На цілий ряд українських товарів Євросоюз встановив ставку увізного мита на рівні 0%, а на інші товари скасування або зниження ставок увізних мит відбувається щорічно рівними частинами, при цьому для кожної товарної категорії встановлений свій строк досягнення нульової ставки. Крім того, для певних українських товарів встановлені так звані тарифні квоти, які означають, що певна кількість таких товарів може постачатися в країни ЄС за нульовою ставкою. Встановлення безмитних тарифних квот ЄС передбачено для 36 видів українських товарів (переважно сільськогосподарських і продовольчих). Крім того, впродовж 5 років з дати застосування торговельних положень Угоди передбачається збільшення тарифних квот для 18 товарів. У свою чергу, Україна встановила тарифні квоти для 3 видів товарів (м'ясо свинини, м'ясо птиці та напівфабрикати з м'яса птиці та цукор) та передбачила додаткові тарифні квоти для м'яса птиці та цукру.

Хоча Угода про асоціацію передбачає, що через декілька років (для кожного товару встановлені свої строки) мита в торгівлі між Україною і ЄС повинні бути повністю скасовані, це не означає автоматичного, вільного доступу українських товарів на ринок ЄС. Адже усі товари, які імпортуються на митну територію ЄС, в обов'язковому порядку повинні відповідати технічним, санітарним, фітосанітарним, екологічним та маркетинговим стандартам ЄС. Все це вимагає від українських товаровиробників проведення модернізації виробництва з метою доведення якості товарів до європейських стандартів, спроможності конкурувати на ринку ЄС з товарами інших країн, як членів ЄС, так і третіх країн, зокрема, тих, які також мають договори про асоціацію і ЗВТ з ЄС і вже давно зайняли на ринках ЄС міцні позиції. У свою

чергу, для цього потрібні дуже великі інвестиції в промисловість і сільське господарство України, що для багатьох українських товаровиробників є дуже складною задачею, особливо враховуючи ті труднощі, які переживає українська економіка. Практика функціонування безмитних квот для українських товаровиробників свідчить, що деякі квоти вичерпуються дуже швидко (так, наприклад, квоти на вивіз пшениці, кукурудзи, меду), в той час, як інші квоти залишаються невикористаними. Часто це можна пояснити тим, що українські товаровиробники просто не мають інвестиційних ресурсів аби довести якість товарів до європейських стандартів.

Внаслідок скорочення обсягів торгівлі з РФ сумарна відносна частка ЄС у зовнішньоекономічних зв'язках України збільшилася. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у 2018 р., у порівнянні з 2017 р., обсяг українського експорту товарів і послуг до ЄС збільшився на 14,3%, або на 2,9 млрд. дол. США, і досяг 23 млрд. дол. Питома вага експорту товарів та послуг до країн ЄС склала 40,3% від загального обсягу експорту товарів та послуг України. Одночасно, у 2018 р., у порівнянні з 2017 р., відбулося збільшення обсягів імпорту з ЄС на 12,7% (або на 2,9 млрд. дол.), який сягнув 26,3 млрд. дол. і склав 41,8% від загального обсягу імпорту товарів і послуг в Україну. Таким чином, у торгівлі товарами і послугами між Україною та ЄС в 2018 р. сальдо склалося негативним для України (-3,3 млрд. дол.) та збільшилося у порівнянні з аналогічним періодом 2017 р. на 80,5 млн. дол.

Що стосується загального обсягу українського експорту товарів і послуг (тобто з усіма країнами світу, включаючи ЄС), то в 2018 р. він склав 57,1 млрд. дол. – зростання на 8,6% у порівнянні з 2017 р. (для порівняння – в 2013 р. український експорт товарів і послуг складав 76,127 млрд. дол.). При цьому загальний імпорт товарів і послуг України з усіх країн світу в 2018 р. склав 62,9 млрд. дол. (зростання на 14,3% у порівнянні з 2017 р.), що дає негативне сальдо у зовнішній торгівлі товарами і послугами України, яке дорівнює -5,8 млрд. дол. (для порівняння – імпорт товарів і послуг в 2013 р. в Україну дорівнював 84,6 млрд. дол.).

Товарний експорт України в усі країни світу в 2018 р. становив 47,3 млрд. дол. (зростання на 9,4% у порівнянні з 2017 р.), але це менше, ніж в 2013 р., коли він складав 63,3 млрд. дол. Водночас, загальний товарний імпорт України в 2018 р. склав 57,1 млрд. дол., що дає торговий дефіцит -9,8 млрд. дол. (для порівняння – в 2013 р. імпорт товарів в Україну дорівнював 76,9 млрд. дол.). Українські експерти констатують, що зростання українського експорту до ЄС не призвело до рівнозначного заміщення колишнього (до 2014 р.) українського експорту до Росії. Так, у порівнянні з 2013 р., експорт українських товарів до ЄС в 2018 р. зріс з 16,9 млрд. дол. до 20,2 млрд. дол., тобто на 3,3 млрд. дол. або на 19,2%. Проте, ці 3,3 млрд. компенсують тільки менш ніж 29% від зниження обсягів колишнього експорту в Росію, який за цей період зменшився на 11,4 млрд. дол. Крім того, слід додати, що у 2018 р. товарний імпорт із ЄС в Україну ще не вийшов на рівень 2013 р., коли він складав 27 млрд. дол.

Зменшився обсяг експорту і в інші країни (крім Росії та країн-членів ЄС), який у 2018 р. склав лише 23,5 млрд. дол., в той час, як в 2013 р. він дорівнював 31,3 млрд. дол. Зокрема, знизився обсяг торгівлі України з країнами СНД, в тому числі – з членами Євразійського економічного союзу (ЄАЕС), з якими Україна у 2011 р. в Петербурзі підписала і згодом ратифікувала Угоду про створення зони вільної торгівлі (ЗВТ).

За результатами 6 місяців 2019 р. частка ЄС в експорті товарів України становить 42%, в той час, як частка РФ складає 6,4% і постійно зменшується. Для порівняння, у 2013 р. частка РФ становила близько 23,7% усього експорту товарів, і майже третина продукції промисловості – 28,4% збувалася на російському ринку.

Зниження обсягів торгівлі з Росією можна пояснити політикою Росії, яка припинила дію режиму вільної торгівлі відносно України, і взаємним запровадженням економічних санкцій. Але інші країни-члени СНД і ЄАЕС зберегли режим ЗВТ відносно України, і скорочення торгівлі з цими країнами (зокрема, країнами Центральної Азії і Закавказзя) можна пояснити погіршенням економічного становища в Україні, зокрема, зниженням купівельної спроможності населення, а також перешкодами для перевезення українських товарів через територію Росії, хоча з 1 липня 2019 р. Росія дозволяє перевезення своєю територією українських товарів до країн Центральної Азії та Закавказзя за умовою наявності на транспорті пломб, на яких встановлена система ГЛОНАСС, що дає можливість слідкувати за пересуванням і місцезнаходженням транспортних засобів.

Політичним наслідком створення ЗВТ між Україною і ЄС стало суттєве скорочення товарообігу між Україною та країнами ЄАЕС. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Україна експортує до ЄС переважно сировину і проміжні товари з відносно низькою технологічною складовою. Досвід показує, що іноземні інвестиції поки ще слабо сприяють виникненню в Україні інноваційної, високотехнологічної економіки. За даними Держстату України, станом на 1 січня 2019 р. обсяг накопичених в Україні прямих іноземних інвестицій (тобто, акціонерного капіталу) з усіх країн світу складав 32,9 млрд. дол. У порівнянні зі станом на 1 січня 2018 р., він зріс на 1,3 млрд. дол., хоча на 1 січня 2014 р. обсяг накопичених іноземних інвестицій дорівнював 53,7 млрд. дол. Тобто, за 5 останніх років відбулося суттєве скорочення рівня іноземних інвестицій в Україну, майже на 21 млрд. дол., що можна пояснити таким факторами як війна в Донбасі, втрата територій, високий рівень корупції в Україні, непрозорість судової системи, відсутність сприятливого інвестиційного клімату тощо. Крім того, суттєво скоротилися прямі накопичені інвестиції в Україну з Росії. Так, на 1 січня 2014 р. вони дорівнювали 3,5 млрд. дол., а на 1 січня 2019 р. їх обсяг складав лише 596,3 млн. дол.

Обсяг прямих накопичених інвестицій з усіх країн Євросоюзу також скоротився. Слід вказати, що скорочення прямих інвестицій з країн ЄС відбувалося на протязі 10 останніх років. Так, на 1 січня 2009 р. загальний обсяг накопичених прямих інвестицій з усіх країн ЄС в Україну дорівнював

28,1 млрд. дол., а на 1 січня 2019 р. – 25,9 млрд. дол. З цих 25,9 млрд. дол. 9,5 млрд. дол. надійшли з Кіпру, тобто, це фактично псевдоіноземні, псевдоєвропейські інвестиції, тобто, інвестиції українських громадян, які раніше вивели свої капітали до кіпрського офшору. Станом на 1 січня 2014 р. цих кіпрських, псевдоєвропейських інвестицій в українську економіку було набагато більше – 17,7 млрд. дол. Кіпрський офшор зі своїми відповідними показниками – 9,5 млрд. дол. (28,9%) разом з панамським офшором (відповідні показники для якого – 340,2 млн. дол., або 1%), це майже 30% від усіх накопичених прямих іноземних інвестицій в українську економіку станом на 1 січня 2019 р.

За станом на 1 січня 2019 р., прямі інвестиції були вкладені в переробну промисловість (25,4% від загального обсягу прямих інвестицій), в добувну промисловість (5,3%), у виробництво харчів, напоїв і тютюну (8,7%), виробництво гумових і пластмасових виробів та іншої мінеральної продукції (3,4%), в металургію (5,1%), в хімічну промисловість (2%), в будівництво (3%), в машинобудування (2,4%), в сільське, лісове та рибне господарство (1,4%). Як бачимо, інвестиції у реальний сектор України, направлені, головним чином, на виробництво традиційних товарів середнього технологічного рівня і мало сприяють розвитку сучасних інноваційних і високотехнологічних секторів в економіці України.

У той же час інвестиції в оптову і роздрібну торгівлю дорівнювали 16,7% від загального обсягу прямих інвестицій, операції з нерухомим майном – 12,9%, у фінансову та страхову діяльність – 11%. Таким чином іноземні та вітчизняні інвестори віддають перевагу тим галузям, які не потребують довгострокових капіталовкладень і освоєння нових технологій, швидко окупаються і мають невеликі ризики для інвесторів. Все це підтверджується світовим досвідом, який свідчить, що корпорації розвинених країн не передають менш розвиненим країнам унікальні високі технології, аби не втратити свої монопольні позиції на світовому ринку високотехнологічних товарів.

Одна з причин, чому національний приватний капітал в Україні практично не йде у високотехнологічні галузі з довгостроковим виробничим циклом є, на наш погляд, «відкрита для імпорту економіка». Коли імпортні мита малі або скасовані зовсім, нетарифні обмеження мінімізовані або скасовані, це призводить до насичення внутрішніх ринків іноземними товарами. У таких умовах національний бізнес не має стимулів вкладати будь-які значні кошти не тільки у розвиток вітчизняних високотехнологічних галузей виробництва (в зв'язку з довгостроковою окупністю і високими ризиками щодо майбутньої рентабельності та можливостей збуту високотехнологічних товарів), але й у виробництво промислових товарів широкого споживання, оскільки відносно дешевий імпорт з Китаю, Туреччини та інших азійських країн робить національне виробництво економічно не вигідним.

Це призводить до того, що український бізнес, заробляючи гроші в Україні, вважає за краще вкладати їх в закордонні активи, ніж в розвиток

виробництва в Україні. За даними Держстату України, на 1 січня 2019 р. за кордоном в різних країнах світу було накопичено 6,3 млрд. дол. інвестицій з України, з них – в країнах ЄС – 6,1 млрд. дол., з яких 5,9 млрд. дол. (97,6%), знаходилися на Кіпрі. Їх ціллю, як вказано в статистичній таблиці Держстату України, є «професійна, наукова та технічна діяльність». Після Кіпру, друге місце, куди йдуть інвестиції з України, займає Росія. Там накопичено 150,3 млн. дол. українських інвестицій. На третьому місці Латвія з 60,9 млн. дол. За даними Нацбанку, у 2018 р. бізнес вивів за кордон дивіденди, зароблені в Україні, на суму 3,32 млрд. дол., з яких 2,66 млрд. дол. були куплені на міжбанківській біржі. За оцінкою НБУ, 60-70% цих дивідендів походять з компаній, які належать українським громадянам і які зареєстровані в офшорах.

Взагалі, відтік капіталу за кордон є невід’ємним компонентом неоліберальної моделі, яка передбачає свободу руху товарів і капіталів. Застосування цієї моделі в менш розвинених країнах призводить до негативних наслідків. Коли між розвиненими країнами і країнами, рівень економічного і технологічного розвитку яких набагато нижчий, створюється зона вільної торгівлі, то перші мають більше вигід від скасування торговельних бар’єрів і лібералізації руху капіталів, ніж останні, які, здебільшого, перетворюються в ринки збуту для продукції з більш розвинених країн і, відповідно – в постачальників сировини, напівфабрикатів та капіталів для цих країн. В Україні економічні реформи із самого початку орієнтувалися на неоліберальну економічну модель, що призвело до деіндустріалізації, економічного та технічного відставання як від розвинених західних країн, так і від нових індустріальних країн, виїзду мільйонів громадян України на заробітки за кордон.

У той же час досвід всіх розвинених країн свідчить, що для створення сучасної високотехнологічної економіки вони вживали методи, які не вписуються в неоліберальну модель, зокрема, вживали такі протекціоністські заходи як обмеження імпорту шляхом високих мит і нетарифних бар’єрів, щедre державне субсидування і підтримка національних товаровиробників, встановлення низьких ставок банківських кредитів, маніпулювання курсами національних валют тощо. Лише після досягнення високого рівня розвитку, розвинені країни перейшли до більш-менш ліберальної торговельно-економічної політики, хоча й не відмовилися від протекціоністських методів. В останні роки, в умовах зростаючих кризових явищ в світовій економіці, рівень торговельного протекціонізму з боку розвинених країн невпинно зростає, про що свідчить протекціонізм та суттєва державна підтримка національних виробників в США, Китаї, західноєвропейських країнах-членах Євросоюзу.

Так, наприклад, у червні 2019 р. між Україною і ЄС була підписана угода про поступове збільшення квоти на імпорт до ЄС з України м’яса птиці з 20 до 70 тисяч тон, але одночасно ЄС вніс в цю квоту необроблені курячі тушки, які раніше імпортувалися з України в ЄС без будь-яких обмежень, в безмитному режимі. Оскільки імпорт до ЄС таких необроблених тушок з

України почав швидко зростати, це створювало загрозу для європейських товаровиробників, що спонукало ЄС до вживання протекціоністських заходів. Фактично включення таких тушок в загальну квоту для м'яса птиці нейтралізує її збільшення.

Водночас, Євросоюз вимагає від України скасувати мораторій на експорт лісу-кругляку, запроваджений у 2015 р. Через відмову його скасування у 2017 р. Єврокомісія відмовилася надавати Україні транш на суму 600 млн. євро. Це викликало торгівельну суперечку між Україною та ЄС в рамках ЗВТ. Як свідчать факти, мораторій виявився неефективним, оскільки закон дозволяє вивозити ліс під виглядом дров, і вся торгівля лісом перейшла в тінь. Проте, скасування мораторію, на нашу думку, призведе лише до повного знеліснення України. Рациональне рішення проблеми полягає в тому, щоб мораторій зберегти, одночасно скасувавши дозвіл на вивіз дров, оскільки це фактично знецінює мораторій і створює можливості для масової вирубки, та вжити необхідні засоби для розвитку вітчизняної деревообробної промисловості, запровадивши рішучі дії для припинення нелегального вирубування лісів. Можливим рішенням може стати впровадження державної програми з підтримки та розвитку лісництва, адже такі заходи СОТ не вважає протекціоністськими.

Можлива відміна мораторію на купівлю землі сільськогосподарського призначення також викликає сумнів, оскільки в цьому випадку потужні іноземні агрофірми, приватизувавши величезні земельні площі і маючи великі фінансові кошти, зможуть монополізувати виробництво більшості агропродукції в Україні та витіснити національних товаровиробників з внутрішнього і зовнішнього ринків. Серед інших можливих проблем слід вказати на відкриття українського ринку державних закупівель для компаній з ЄС. Не слід виключати того, що корпорації найбільш розвинених країн ЄС, маючи у своєму розпорядженні величезні кошти і новітні технології, можуть створити потужну конкуренцію місцевим українським компаніям і підприємствам і видавити їх з внутрішнього ринку державних закупівель України, в той час, як українські компанії, отримавши формально вільний доступ на європейський ринок державних закупівель, навряд чи зможуть успішно конкурувати на цьому ринку, на якому йде жорстка конкуренція між потужними корпораціями самих країн-членів ЄС, США, Японії, Південної Кореї та інших розвинених країн.

Якщо центральноєвропейські країни (а зараз балканські країни), адаптуючи своє законодавство до вимог ЄС, мали для цього конкретний стимул – юридично оформлену у відповідних договорах обіцянку Євросоюзу (за умови досягнення європейських стандартів) прийняти їх в свої ряди, то Україна адаптує та гармонізує своє законодавство з законодавством ЄС, не маючи гарантії з боку Євросоюзу будь-коли отримати повноправне членство в цій організації. У той же час сучасне законодавство ЄС (яке розроблялось і постійно змінюється з урахуванням специфічних умов розвинених європейських країн), не завжди відповідає сучасним реаліям менш розвиненої економіки України. Адже стан законодавства залежить від рівня

розвитку продуктивних сил країни і змінюється в залежності від ступеня її розвитку.

В Євросоюзі діє принцип повної свободи для пересування товарів, капіталів і робочої сили, а також багато правових актів, спрямованих на підпорядкування національного економічного і валютно-фінансового законодавства наднаціональному законодавству ЄС, на уніфікацію технічних, екологічних, санітарних і фітосанітарних стандартів, які не завжди враховують специфічні, місцеві особливості різних країн. Це нерідко призводить до того, що законодавство ЄС перетворюється на перешкоду соціально-економічному розвитку менш розвинених країн-членів ЄС. На цю обставину, зокрема, вказують польські дослідники. Експерти польського дослідницького Інституту ім. Собеського стверджують, що сучасна модель розвитку Польщі заважає обрати шлях такої модернізації, яка б базувалася на інноваціях. Вони роблять висновок, що «європеїзація може навіть закріпити нашу залежність та периферійне місце на карті Європи». Таку точку зору поділяє чимало західних економістів, які розглядають країни – нові члени ЄС як країни «периферійного капіталізму», які «в міжнародному поділі праці перш за все є ринками збуту для продукції з країн – «старих» членів Євросоюзу, а також є резервуаром дешевої робочої сили». Тому вони розглядаються як країни, де процес накопичення капіталу не може відбуватися самостійно, й економічне зростання яких майже повністю залежить від іноземних інвестицій.

Серед західних економістів поширена думка, що нові члени ЄС знаходяться в так званій «пастці середнього доходу». Завдяки прямим іноземним інвестиціям та фінансовій допомозі з бюджету і фондів ЄС вони досягли суттєвого підвищення рівня життя, забезпечили зростання ВВП, проте не в змозі рухатися далі, до більш високого рівня економічного і науково-технічного розвитку і доходу, притаманних найбільш розвиненим країнам ЄС. Членство в ЄС виключає використання в нових членах такої моделі капіталізму, яка передбачає більш активне державне регулювання економіки, тобто моделі державного капіталізму, яка забезпечила економічний і технологічний прогрес в Японії, Південній Кореї, Китаї, ряді інших нових індустріальних країн, а також свого часу – в розвинених країнах Західної Європи. Таке використання призвело б до конфлікту з Єврокомісією, яка звинуватила б їх у порушенні ліберального законодавства Євросоюзу.

Економічна ситуація в країнах-нових членах ЄС в значній мірі залежить від дотацій з бюджету ЄС, основними донорами до якого є Німеччина, Франція, Великобританія й деякі інші західноєвропейські країни. У межах поточного бюджетного періоду Євросоюзу (2014-2020 рр.) Польща отримувала, й продовжує отримувати безвідплатну фінансову допомогу в межах від 9 до 12 млрд. євро на рік (це – різниця між внеском Польщі до бюджету ЄС і тими коштами, які вона отримує з бюджету). У залежності від кількості населення, аналогічні цифри допомоги з боку ЄС коливаються для інших нових членів ЄС від 3 до 5 млрд. євро. Проте, у Польщі та Угорщині

серед офіційних осіб дуже поширена думка, що дотації з бюджету ЄС – це просто компенсація за те, що Польща і Угорщина відкрили свої внутрішні ринки для західноєвропейських товарів і інвестицій, що призвело до перетворення цих країн в економічні колонії більш розвинених і заможних країн Західної Європи. Ясно, що економічна ситуація в менш розвинених членах ЄС може значно погіршитися у новому бюджетному періоді ЄС в 2021-2027 рр., коли фінансову допомогу з бюджету ЄС планується скоротити (а для Польщі і Угорщини, можливо, й повністю припинити).

Внутрішні проблеми ЄС та перспективи членства України

Питання бути Україні чи не бути членом Європейського Союзу залежить не стільки від її успіхів чи невдач в галузі розвитку демократії та економіки, скільки від того, як будуть вирішуватися серйозні внутрішні проблеми всередині Євросоюзу. До таких проблем слід віднести економічні і фінансові труднощі всередині Євросоюзу, зокрема, в Єврозоні. Перехід більшості країн ЄС на спільну валюту «євро», тобто, відмова від національних валют і національного суверенітету в монетарній галузі, призвела до неможливості використання валютно-фінансових заходів запобігання кризам та мінімізації їхніх наслідків на національному рівні, зокрема, заходів, спрямованих на зниження курсу національних валют з метою підвищення експорту та зниження дефіциту торговельного і платіжного балансів, тобто, саме тих кроків, які зараз активно використовують Китай, США, інші країни, які експортують свої товари до країн Євросоюзу. Нині низка країн ЄС, або не відповідають критеріям, необхідним для вступу до Єврозони або не бажають туди вступати. Це такі країни як Великобританія, яка, до того ж, з 2016 р. розпочала процес виходу з ЄС, Данія, Швеція, Польща, Чехія, Угорщина, Румунія, Болгарія, Хорватія. Нобелівські лауреати в галузі економіки Поль Крюгман і Джозеф Стігліц називають створення Єврозони «провальним проектом», в якому відсутні механізми балансування макроекономічних показників між менш розвиненими країнами ЄС з великим платіжним дефіцитом і багатими, розвиненими членами. Внаслідок цього, запровадження «євро» вигідне лише країнам з розвинутою, конкурентоздатною економікою, насамперед, Німеччині.

Крім того слід вказати на Брекзїт та зростання електорального впливу «євроскептичних» партій, які на останніх виборах до національних парламентів країн-членів ЄС та до Європарламенту суттєво збільшили своє представництво. Найбільш радикально настроєні євроскептики виступають за вихід своїх країн із ЄС, у той час як більш помірковані бажали б перетворення ЄС в якусь асоціацію або союз повністю суверенних держав. Але всі вони виступають за припинення (або, принаймні, різке скорочення) міграції до ЄС з країн «третього світу», оскільки, на їх думку, вона загрожує безпеці європейських країн, зокрема, сприяє зростанню злочинності, включаючи тероризм. Євроскептики вважають, що така міграція, особливо з ісламських країн, є загрозою для національної ідентичності європейців, несе

з собою можливість «ісламізації» Європи. Крім того, західноєвропейські країни вимушені витратити величезні кошти на утримання мігрантів, одночасно скорочуючи соціальну допомогу власним громадянам. Євроскептики також виступають за припинення подальшого розширення ЄС.

Слід вказати також на зростання протиріч з приводу міграційної та економічної політики Євросоюзу між самими членами ЄС. Серед країн-членів ЄС, які активно виступають за перегляд економічної і міграційної політики ЄС, за повернення державам-членам низки повноважень, які раніше були передані в компетенцію ЄС, слід назвати Італію, а також країни-члени Вишеградської четвірки, серед яких уряди Польщі й Угорщини є найбільш послідовними. Зараз у Польщі при владі знаходиться консервативна партія «Право і справедливість» під керівництвом Я. Качинського. В Угорщині на виборах 2018 р. втретє перемогла партія «Угорський громадський союз» (Фідес), лідер якої В. Орбан обіймає посаду голови національного уряду з 2010 р.

Як відмічають польські дослідники П. Бурас і З. Вег: «Орбан і Качинський хочуть відмовитися від ідеї «Сполучених Штатів Європи» і замість цього будувати Європу національних держав, в якій суверенітет країн поважатиметься Єврокомісією та іншими державами-членами. При цьому мається на увазі свобода національних урядів будувати політичну систему своїх країн на власний розсуд, без побоювань «втручання» з боку Брюсселя».

Член Європарламенту від правлячої партії «Право і справедливість», радник Я. Качинського, З. Краснодербський відмічає, що «після 1989 р. головна ціль була не декомунізація, а зміна традиційної культури, секуляризація, «деромантизація». Для цього було потрібне селективне переймання західних культурних зразків. Ця європеїзація, в своїх екстремальних проявах, була нічим іншим, як новим, менш брутальним варіантом модернізації через деполонізацію».

Представники партій, які знаходяться при владі в Польщі і Угорщині, виступають проти допуску на території своїх країн мігрантів і біженців з «країн третього світу», наголошують на необхідності збереження традиційних християнських і національних цінностей, що не відповідає «політкоректним» принципам правлячих еліт західноєвропейських країн. До того ж керівники Польщі й Угорщини негативно ставляться до ліберальної політики західноєвропейських країн щодо руху ЛГБТ. Так, наприклад, виступаючи наприкінці квітня 2019 р. у Вроцлаві на конференції «Бути поляком – гордість і обов'язок», Я. Качинський заявив: «Рух ЛГБТ і гендер загрожують нашій нації, загрожують польській державі».

Все це (а також судова реформа в Польщі, яку Єврокомісія вважає «антидемократичною») призвело до того, що Єврокомісія звинуватила Польщу й Угорщину в порушенні демократичних принципів ЄС і запропонувала застосувати проти цих держав санкції, включаючи позбавлення права голосу в органах ЄС і дотацій з його бюджету.

Здається, що ЄС досягнув в своєму розширенні тієї межі, коли подальше збільшення числа його членів буде призводити лише до

прогресуючого зменшення ефективності цієї організації, до її організаційної некерованості тощо. Досвід Євросоюзу свідчить, що ця організація була найбільш ефективною, коли в її склад входили лише розвинені західноєвропейські країни, що мають більш-менш однакові рівні економічного розвитку та спільну культурно-цивілізаційну спадщину і спосіб життя. Деякі західні дослідники відмічають, що розширення Євросоюзу за рахунок цілої низки економічно відсталих країн, з іншим історичним досвідом, іншою культурою тощо призвело до загострення його внутрішніх економічних проблем, а також до масової міграції з цих країн до країн Західної Європи і, відповідно – до зростання конфліктів між мігрантами і корінним населенням.

Всі ці проблеми впливають на зовнішню політику ЄС, роблять проблематичним його подальше розширення, зокрема, прийом в члени ЄС балканських країн, серед яких Північна Македонія, Албанія, Чорногорія і Сербія мають офіційний статус «кандидатів в члени Євросоюзу», а Боснія і Герцеговина та Косово – статус «потенційних кандидатів в члени Євросоюзу». Той факт, що рівень розвитку економіки і демократії в цих країнах не відповідає вимогам ЄС, що для них є характерним високий рівень корупції, що між ними і всередині них існують гострі міжетнічні конфлікти (так, наприклад, Сербія не готова визнати незалежний статус Косово), безумовно, грає свою роль, але не проста внутрішня фінансово-економічна ситуація в Євросоюзі є, на наш погляд, більш вагомою причиною. Як відомо, нові, менш розвинені країни-члени Євросоюзу мають право на отримання фінансової допомоги з бюджету і структурних фондів ЄС. Основними платниками в бюджет і в ці фонди є Німеччина і деякі інші західноєвропейські країни, які переживають серйозні фінансові труднощі і не готові нести додатковий фінансовий тягар, пов'язаний з прийомом до Євросоюзу нових членів.

Ідея подальшого розширення ЄС (принаймні у найближчі роки) не знаходить підтримки з боку більшості членів ЄС, зокрема, Франції та країн Північної Європи. Так, наприклад, президент Франції Е. Макрон заявив, що спочатку слід провести глибоку реформу самого ЄС задля зміцнення й поглиблення інтеграції між його членами.

На саміті ЄС, який відбувся 30 червня 2019 р. в Брюсселі, Е. Макрон знову підтвердив свою позицію щодо розширення ЄС, заявивши наступне: «Я скептично ставлюсь до тих, хто говорить, що майбутнє Європи полягає в подальшому розширенні, в той час, як ми не можемо досягти порозуміння між 28 країнами-членами. І я ще раз наполегливо підкреслюю, що я проти будь-яких форм розширення ЄС до тих пір, доки ми не проведемо інституційних реформ».

Таким чином, зараз у «черзі на прийом» до ЄС стоять балканські країни, які мають право претендувати на членство, записане у відповідних договорах про асоціацію. Якщо їх колись приймуть до ЄС, то після такого прийому послідує довгий період їхньої адаптації до вимог ЄС, впродовж якого ніякого нового розширення ЄС не відбуватиметься. Україна, яка має

Угоду про асоціацію без обіцянки членства, в найбільш оптимістичному варіанті може буде прийнятою лише після балканських країн. Але не слід виключати і песимістичний варіант, при якому членства в ЄС Україна не отримає, принаймні, ще протягом достатньо тривалого періоду.

Висновки та підсумкові зауваження

1. До державної стратегії європейської та євроатлантичної інтеграції слід було б оперативно внести корективи залежно від прогнозу щодо того, за яким з можливих сценаріїв відбуватиметься реформування ЄС і як складатимуться контекстуальні обставини цього процесу.

2. Потрібне нове трактування європейської політики, яке б передбачало перехід від риторики та символіки до практичних кроків, завдяки яким українці могли б відчувати себе європейцями. Перше тут: вдосконалення «безвізу». Друге: без членства в ЄС Україна не має і не матиме доступу до солідарних фондів. Цей недолік можна певною мірою нейтралізувати шляхом активізації транскордонного та міжрегіонального співробітництва регіонів України з європейськими регіонами.

3. Слід відмовитися від наявного нині формату «гарна риторика замість практичних дій» та перейти до розробки реальної «дорожньої карти» з підготовки передумов для: а) одержання згоди від ЄС та/або НАТО на визнання за Україною перспективи членства в них; б) спрямування державного розвитку на траєкторію виконання чинних критеріїв членства в ЄС та/або НАТО.

4. Варто доповнити спрямовану на створення передумов для членства в ЄС та/або НАТО роботу з цими організаціями роботою у форматі двосторонніх відносин зі США, Німеччиною, Францією, Польщею, іншими країнами-членами НАТО та ЄС. Особливий акцент – на Німеччину.

5. Результати функціонування ЗВТ між Україною та ЄС свідчать, що Україна в цій торгівлі має негативне сальдо, український експорт до ЄС має низькотехнологічний характер і складається переважно з сировини, напівфабрикатів і аграрної продукції. Інвестиції, як приватні національні, так й іноземні, направлені, головним чином, у сферу торгівлі, послуг, в фінансовий сектор або у виробництво традиційних товарів середнього технологічного рівня і мало сприяють розвитку сучасних інноваційних і високотехнологічних секторів в економіці України.

6. Ефективним засобом для України провести модернізацію, скоротити постійно зростаючий економічний і технологічний відрив від розвинених держав могло б бути використання такої соціально-економічної моделі, яка передбачає активне державне регулювання економічних процесів, державну підтримку національних товаровиробників, політику обмеження некритичного імпорту, заходи валютного і фінансового контролю з метою запобігання відтоку капіталів за кордон, розвиток як приватного, так і державного сектору економіки.

7. Зміцнення і розвиток державного виробничого сектору може бути запорукою того, що країна не втратить своєї економічної незалежності. У

цьому зв'язку до процесу приватизації слід підходити з великою обережністю. Досвід неоліберальних реформ у 1990-х рр. показав, що приватизація не є панацеєю, а може, навпаки, призвести до повного знищення цілих галузей промисловості.

8. Питання бути чи не бути Україні членом Європейського Союзу залежить не стільки від її успіхів чи невдач в галузі розвитку демократії та економіки, скільки від того, як будуть вирішуватися серйозні внутрішні проблеми всередині Євросоюзу. Внаслідок своїх внутрішніх проблем ЄС не може зараз виступати дуже активним гравцем на пострадянському просторі, не в змозі надавати будь-яку масштабну фінансово-економічну допомогу тим пострадянським країнам, які мають договори про асоціацію з ЄС, на зразок тієї допомоги, яку Європейський Союз колись надавав центральноєвропейським країнам. Таким чином, асоціація і зона вільної торгівлі з ЄС не можуть вирішити всі важкі економічні проблеми України, багато залежить від самої України.

9. У стосунках з ЄС необхідно виходити, перш за все, з національних інтересів України, а якщо захист інтересів України входить у протиріччя з Угодою про асоціацію, то в ході консультацій з ЄС слід орієнтуватися на можливість перегляду, корекції чи доповнення тих чи інших статей Угоди, включно з внесенням у її текст відповідних поправок чи доповнень. Адже текст договору розроблявся майже 10 років тому, і деякі його положення вже не відповідають сучасним проблемам і труднощам, з якими зіштовхується економіка України, а також економіки країн-членів ЄС, які, захищаючи свої власні інтереси, періодично запроваджують протекціоністські заходи, тим самим порушуючи його умови.

10. «Дорожня карта» стратегічного розвитку торгівлі на 2017-2021 рр. (експортна стратегія України) містить цілком правильний висновок, що «обмеження доступу до традиційних експортних ринків спонукає до географічної диверсифікації експорту української продукції, готовності до змін кон'юнктури на міжнародних ринках та пошуку нових перспективних ринків збуту». На нашу думку, цей висновок підтверджує необхідність того, що зберігаючи стратегічний курс на європейську інтеграцію, Україні необхідно одночасно проводити більш гнучку й активну зовнішню торгівельно-економічну політику, розвиваючи стосунки з різними країнами світу.

РОЗДІЛ 4.

ПОДОЛАННЯ СЕПАРАТИСТСЬКИХ ТЕНДЕНЦІЙ ЯК ЗАГРОЗИ ЄВРОАТЛАНТИЧНОМУ ВЕКТОРУ УКРАЇНИ

Наявність серйозних загроз територіальній цілісності, суверенітету та незалежності української держави актуалізують дослідження сепаратистського виклику національній безпеці – його потенціалу, чинників та механізмів формування, специфіки проявів і методів нейтралізації, – адже послідовна реалізація євроатлантичного курсу потребує консолідації українського суспільства задля захисту життєво важливих національних інтересів. Важливість і взаємопов'язаність таких фундаментальних національних інтересів як «державний суверенітет і територіальна цілісність, недопущення втручання у внутрішні справи України» та «інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» зафіксовані в українському законодавстві, зокрема, в Законі України «Про національну безпеку України».

В Радянському Союзі термін «сепаратизм» (від лат. *separatio* – відокремлення) означав теоретичне виправдання та практику реалізації політики відокремлення певної спільноти з метою створення незалежної держави або набуття статусу широкої автономії і містив негативний емоційний контекст, на відміну від «національно-визвольного руху». В англійській мові це слово означає будь-яке прагнення до відокремлення від держави частини її території та населення на основі культурно-цивілізаційної, національної, расової, релігійної, племінної, гендерної особливості і має більш нейтральний зміст.

Неупереджений аналіз феномену сепаратизму в Україні після здобуття незалежності дає підстави стверджувати, що внутрішній потенціал цього явища раніше не дозволяв говорити про нього як про серйозну загрозу національній безпеці країни. Деякі демонстративні прояви сепаратизму інколи використовувались регіональними елітами для шантажу центральної влади з метою бюрократичного торгу за повноваження і фінансування, проте всерйоз ідеї відокремлення впливовими політичними силами не розглядались і не користувались масовою підтримкою населення.

По суті єдина велика етнонаціональна і релігійна спільнота «інших», яка потенційно могла б прагнути до створення власної держави – кримські татари – нині проживає переважно на території анексованого Росією Криму. До цього слід додати, що в результаті систематичних репресій і придушення національного життя як царською Росією, так і Радянським Союзом (депортація 1944 р. є лише одним з найбільш показових епізодів) кримські татари в цілому вороже налаштовані до російської влади і лояльно до України. Під час захоплення Криму вони намагалися протидіяти окупантам і колаборантам (зіткнення під Верховною Радою Автономної Республіки Крим). Після анексії Криму Меджліс кримськотатарського народу та низка релігійних об'єднань були заборонені як «екстремістські організації». За цих

умов будь-які розмови про кримськотатарський сепаратизм видаються недолугими, адже репутація цього етносу як проукраїнського елементу цілком відповідає дійсності.

Разом із тим анексія Криму, війна на Донбасі та підозріла політична активність в багатьох східних, південних і західних областях унаочнюють реальність і небезпечність загрози суверенітету та територіальній цілісності України, проте справжнє ім'я цієї загрози національній безпеці – іредентизм. Цей термін міжнародних відносин походить від італійського слова «irredentismo» – незвільнений, такий що перебуває під іноземним пануванням і означає політику, спрямовану на об'єднання нації в межах єдиної держави та повернення раніше втрачених етнічних територій. Автори Юридичної енциклопедії розглядають іредентизм як один з різновидів сепаратизму, оскільки в обох випадках мова йде про дезінтеграцію території держави, і дане тлумачення слід визнати до певної міри вірним, проте слід чітко розуміти: якщо сепаратизм завжди має внутрішню природу, то іредентизм – зовнішню. І якщо «об'єднання нації в межах єдиної держави» уподібнює іредентизм із сепаратизмом, то «повернення споконвічних (раніше втрачених) територій» має значно більше спільного з імперіалізмом, ніж з прагненням національної єдності, адже передусім мова йде не стільки про прикордонні території компактного проживання етнічної меншини, скільки про обмежені лише уявою претензії на «відновлення історичної справедливості».

На момент створення незалежної України переважна більшість її території і населення впродовж кількох століть перебували у складі Російської імперії та Радянського Союзу, а деякі західні регіони свого часу були провінціями Польщі, Чехословаччини, Угорщини та Румунії. За даними перепису 2001 р. в Україні проживало 8334000 етнічних росіян, причому вони були більшістю в АР Крим з показником 58% (м. Севастополь 72%), а їх частка в структурі населення складала близько 39% в Луганській області, 38% в Донецькій області, 25% в Харківській і Запорізькій областях, 21% в Одеській області. В свою чергу 12% жителів Закарпатської області (151 тис. осіб) були угорцями за національністю, причому вони становили більшість (73%) населення Берегівського району і половину (48%) Виноградівського району. Румуни в Україні проживали на Буковині (115 тис. осіб) та Північній Мармарошині (32 тис. осіб), становлячи абсолютну більшість (92%) в Герцаївському районі Чернівецької області, майже половину (45%) населення Глибоцького району та понад третину (37%) Сторожинецького району.

Попри те, що адміністративні межі Української РСР зразка 1991 р. були формально визнані міжнародними кордонами України, деякі впливові політичні сили в сусідніх державах не прийняли їх і відверто проводять політику ревізійзму. Передусім, йдеться про Російську Федерацію та Угорщину, де ідеї територіальної експансії стали мейнстримом серед правлячих еліт, проте також існує потенційна загроза іредентизму з боку Польщі та Румунії.

Після етнічних чисток часів Другої світової війни та масштабної депортації польського населення з УРСР та українського з ПНР, на території України не залишилось місць компактного проживання польської меншини. Польський істеблішмент в цілому змирився зі своїми східними кордонами (за винятком правих радикалів і «кресових» організацій) та сприймає Україну як свій оборонний редут перед російською загрозою. Сучасна Польща претендує «лише» на право визначати параметри історичної політики України та виступати захисником нечисленної польської діаспори, шантажуючи перспективами членства в ЄС. Зокрема міністр закордонних справ Польщі Вітольд Вашиковський в одному з інтерв'ю майже дослівно повторив слова свого безпосереднього шефа Ярослава Качинського (голова партії «Право і справедливість» та неофіційний правитель Польщі), що його країна накладе вето на потенційний вступ України до Європейського Союзу у випадку, якщо не будуть вирішені історичні питання і проблеми прав меншин: «Наше послання дуже чітке: з Бандерою до Європи не увійдете. Ми говоримо про це голосно і тихо. Ми не повторюватимемо помилок 1990-х рр., коли були певні проблеми у відносинах з Німеччиною і Литвою. Я маю на увазі статус польської меншини у цих країнах. Вже маючи такий досвід, ми будемо твердо вимагати від України, щоб всі справи були залагоджені до того, як Київ стоятиме біля воріт Європи з проханням про членство. Ми будемо так само твердо відстоювати свої позиції, як Греція у питаннях назви Македонії».

Пам'ять про національну катастрофу при спробі реалізації геополітичного проекту «Великої Румунії» з кордонами по Дніпру часів Другої світової війни та страх перед Росією визначають політику Бухареста з «українського» питання. На даному етапі Румунія обмежується всебічним сприянням розвитку мови та культури румунської меншості, яка компактно проживає біля кордону, а також масштабною «роздачею паспортів». Відкриваються нові школи з обов'язковим вивченням румунської мови, переважна більшість храмів належать до Румунської православної церкви з румунською мовою богослужінь, функціонують численні громадські організації, що мають на меті підтримання румунської ідентичності та запобігання українській асиміляції. Інколи українським спецслужбам доводиться протидіяти підпільній агітації за «відновлення історичної справедливості» (на зразок обшуків СБУ Румунського Культурологічного Центру «Еудоксіу Гурмузакі» у м. Чернівці та у книгарні «Міхай Емінеску» в червні 2018 р. із вилученням літератури, в якій містилися заклики до «повернення» територій Північної Буковини, Північної Бессарабії та Південної Бессарабії до складу румунської держави), проте попри деяку напругу в українсько-румунських відносинах, Бухарест у цілому поки що уникав провокативних кроків і намагався вирішувати спірні питання (зокрема, дискусію про норми українського закону «Про освіту») шляхом дипломатичних переговорів, без погроз і публічних скандалів.

Значно гірше складаються взаємини Києва та Будапешта. Значна частина угорських політиків досі мріє про відновлення кордонів Угорського

королівства, які існували до поразки Австро-Угорщини у Першій світовій війні та підписання Тріанонського мирного договору, тобто вони претендують на прикордонні території Австрії, половину Словаччини, українське Закарпаття, значну частину Румунії, а також землі Сербії, Хорватії та Словенії. У 2011 р. на честь початку свого головування в ЄС угорці розгорнули в Брюсселі величезний килим з картою Великої Угорщини в кордонах 1848 р., що викликало серйозний дипломатичний скандал.

Захист закордонних угорців завжди розглядався в якості однієї з фундаментальних цілей зовнішньої політики офіційного Будапешта, а після приходу до влади партії Фідес на чолі з Віктором Орбаном створення угорських національних автономій за межами сучасної Угорщини стало основною метою його уряду. У резонансній промові, яку В. Орбан виголосив у травні 2014 р. в угорському парламенті, він прямо заявив: «Угорське питання не було вирішене з часів Другої світової війни... Угорці, які проживають в Карпатському регіоні, мають право на подвійне громадянство, права громади, а також право на автономію. Цю позицію ми будемо представляти на міжнародній арені». Цей порядок денний постійно підтверджують й інші угорські високопосадовці. Зокрема, на форумі угорських депутатів від країн Карпатського басейну 24 березня 2017 р. у Будапешті спікер парламенту Угорщини Ласло Кьовер, міністр закордонних справ Петер Сіярто, держсекретар з питань національної політики Арпад Янош Поташ та інші провідні політики чітко й однозначно підтвердили свою всебічну підтримку створення угорських автономій.

Ідейним підґрунтям цієї стратегії «автономізації» стала концепція нерозривної єдності угорського народу, збереження його культурної самобутності та національної ідентичності, емоційно забарвлене прагнення відновити «Велику Угорщину» не лише в духовному, але й політично-територіальному сенсі. Усвідомлюючи неможливість ревізії існуючих державних кордонів без катастрофічного зламу існуючої системи міжнародних відносин, Будапешт почав активно обстоювати право угорської меншини на подвійне громадянство, навчання рідною мовою та офіційний статус угорської мови в місцях компактного проживання, пряме представництво громади в парламенті та уряді, маючи на увазі в якості кінцевої мети добитися територіальної автономії та повного самоврядування закордонних угорських спільнот. Де-факто йшлося про стратегію формування замкнених угорських анклавів, пов'язаних з Угорщиною значно тіснішими зв'язками, ніж із «власною» країною. Очікувалося, що створення низки взаємопов'язаних автономій під патронатом Будапешта мало б забезпечити Угорщині статус регіонального лідера і підвищити її вплив в ЄС.

Цілком природно, що ця політика наразилася на запеклий опір держав-сусідів. Наприклад, у 2009 р. влада Словаччини не пропустила через кордон угорського президента Ласло Шойома, коли останній збирався відвідати м. Комарно щоб відкрити пам'ятник першому угорському королю святому Іштвану, а у відповідь на закон про спрощене отримання угорського громадянства у липні 2010 р. заборонила подвійне громадянство та

встановила штраф у 3000 євро за порушення. Значно емоційніше відреагував прем'єр-міністр Румунії Михайл Тудосе на угоду трьох партій, які представляють інтереси угорської меншини (Демократичний союз угорців Румунії, Угорська громадянська партія та Угорська народна партія Трансільванії) з метою досягти культурної та політико-територіальної автономії: «Якщо прапор секеїв (угорський субетнос Румунії) буде майоріти на державних установах, то всі відповідальні за це висітимуть поруч. Про автономію секеїв не може бути й мови».

Щоб змусити своїх сусідів по ЄС прийняти власні правила гри, за ініціативою угорської меншості у Румунії офіційний Будапешт ініціював кампанію з розробки й ухвалення *Minority Safe Pack* – пакету юридичних гарантій забезпечення прав національних меншин в країнах Європейського Союзу, що має бути затверджений Єврокомісією.

По відношенню до України угорський уряд діє за власною стандартною схемою. Передусім йдеться про реалізацію комплексної державної програми розвитку культури й освіти угорців Закарпаття: відкриття дитячих садочків для угорської меншини, створення шкіл (класів) та інститутів (факультетів), організацію різноманітних культурно-просвітницьких товариств і неурядових громадських спілок, а також щедre фінансування угорськомовних ЗМІ. Впроваджено різноманітні програми матеріальної допомоги для різних категорій угорської меншини – від школярів (близько 1000 грн. щороку) до місцевих селян і підприємців, функціонують безкоштовні курси вивчення угорської мови та підвищення професійної кваліфікації. Створено контрольовану й координовану з Будапешту централізовану мережу громадсько-політичних організацій (найбільш відомі з них – Товариство угорської культури Закарпаття та Демократичний союз угорців України), які просувають своїх кандидатів на виборах від місцевих рад до національного парламенту.

Відбувається масштабна «роздача паспортів», яка інколи супроводжується дипломатичними скандалами. Зокрема, 19 вересня 2018 р. в українських мас-медіа було опубліковане відео, на якому громадяни України (в тому числі місцеві депутати і державні чиновники) у консульстві Угорщини в м. Берегово Закарпатської області вголос зачитували присягу на вірність Угорщині: «Клянуся, що вважаю Угорщину своєю Батьківщиною. Буду вірним громадянином, буду захищати і служити Угорщині. Хай допоможе мені Бог». Причому процес отримання паспорта супроводжувався інструкціями співробітника консульства не повідомляти про отримання паспорта українській владі.

У відповідь міністр іноземних справ Угорщини Петер Сіярто звинуватив Україну у «спробі залякати закарпатських угорців», назвав подвійне громадянство «повсякденною практикою в ЄС», розцінив обнародування відео як «недружній крок» та пригрозив «ще більше уповільнити інтеграцію України в ЄС». Після цього були вислані угорський консул з України та український з Угорщини. За даними різних українських

джерел, на 2018 р. понад 100 тис. громадян України на Закарпатті отримали другий угорський паспорт.

Втім, впродовж останнього десятиліття перманентний дипломатичний скандал став буденною реальністю для українсько-угорських відносин. Його віхами були відновлення пам'ятника на Верецькому перевалі і встановлення угорських імперських символів (птах турул), призначення угорського міністра у справах Закарпаття (в сферу компетенції якого було віднесено частину суверенної території України) і «неофіційні» візити угорських чиновників у Берегівський та Виноградівський райони (як це робив колишній мер Москви Ю. Лужков у Криму) всупереч протестам українського МЗС тощо.

Переважає більшість цих конфліктів супроводжувався погрозами угорських можновладців поставити під сумнів європейські та євроатлантичні перспективи України. Проте за гучним відлунням і політичними наслідками прийняття у 2017 р. нового українського закону про освіту стало безпрецедентним явищем у двосторонніх відносинах, адже у відповідь Угорщина ініціювала перегляд Угоди про асоціацію та заявила про блокування подальшого зближення України й Європейського Союзу, а також заблокувала засідання комісії Україна – НАТО на рівні міністрів та президентів.

Упродовж 2019 р. офіційний Будапешт через підконтрольних політиків та громадські організації намагався створити так званий Притисянський виборчий округ на території чотирьох районів українського Закарпаття вздовж річки Тиса, де компактно проживає угорська етнічна меншина. За розрахунками ініціаторів поява юридично затвердженого окремого виборчого округу мала створити прецедент офіційного визнання власної території етнічних угорців українського Закарпаття та стати початковим етапом організації територіально-адміністративної угорської національної автономії. В березні народний депутат України та голова Товариства угорської культури Закарпаття Василь Брензович подав судовий позов проти Центральної виборчої комісії України за відмову в створенні Притисянського виборчого округу, причому очікуючи на відмову, офіційний Будапешт почав діяти вже на рівні місцевих рад Закарпаття.

Слід зазначити, що цей проект користується повною підтримкою не лише влади, але й опозиції, адже лідер другої за популярністю парламентської партії «Йоббік» Томаш Шнайдер під час «приватного» візиту у Берегівський район Закарпатської області прямо заявив, що угорська автономія дозволить «вирішувати найважливіші питання на місцях не очікуючи, коли надійде рішення з Києва» та допоможе «залишити кошти на місцях».

Підсумовуючи український вектор угорської зовнішньої політики, можна зазначити, що Будапешт (як і Варшава) намагається за дорого продати Києву квитки до Європи, хоча їх ще навіть не надрукували у Парижі та Берліні, використовуючи при цьому дипломатичний скандал як своєрідну форму ведення переговорів. У цій політиці не варто очікувати серйозних

змін, оскільки вона ґрунтується на широкому консенсусі переважної більшості угорського суспільства, тож комплексній стратегії автономізації слід протиставити чітку і послідовну програму захисту вітчизняних національних інтересів, розроблену із врахуванням словацького і румунського досвіду. На демонстративну зневагу слід відповідати так само демонстративно, і треба бути готовими до жорстких рішень і реальних дій. Разом із тим, діалог по всім чутливим темам двосторонніх відносин має значні шанси на успіх, адже українсько-угорський конфлікт насправді не зачіпає життєво важливих інтересів обох країн та значною мірою штучно гіперболізований медійно та підігрітий емоційно. Що ж до перспектив членства України в ЄС, то вони значно більшою мірою залежать від рівня економічного розвитку та ефективності державних інститутів, ніж проблем сепаратизму. Коли держави-члени ЄС побачать в особі України перспективний ринок та гідного бізнес партнера, а не бідного реципієнта допомоги і розсадник корупції, характер взаємин суттєво зміниться.

Не можна оминати також і того факту, що Москва брала активну участь в українсько-угорському протистоянні через інформаційні диверсії та спецоперації. Чого варта лише організація російськими спецслужбами встановлення великих агітаційних стел у Берегівському і Виноградівському районах з надписами «Вас вітають угорці» та «Земля угорської мови», а також їх подальшого інсценізованого знищення, підпал угорського товариства в Ужгороді, кампанії плюндрування місцевих пам'ятників та поширення численних фейкових новин. Щоб уникнути російських провокацій, слід спробувати налагодити діалог з Будапештом на найвищому рівні та активніше залучати до арбітражу українсько-угорського конфлікту офіційні європейські інституції.

Ще одним прикладом інспірованого зовні сепаратизму на Закарпатті може слугувати так зване «русинське питання». Сам термін «русин» – це самоназва населення Давньої Русі. Починаючи з кінця XI – і аж до початку XX ст. у «Повісті временних літ», літописах руських князівств, документах Великого Князівства Литовського, Речі Посполитої, Угорського королівства, на картах Європи слова «русин», «русини», «рутени» широко застосовувались для позначення автохтонного слов'янського населення сучасної України. В історичному процесі формування сучасної української нації відбулось поступове злиття різних регіональних етнокультурних груп (у тому числі гуцулів, бойків, лемків і т.д.) в межах єдиної «уявної спільноти» (за Б. Андерсоном), причому українське націєтворення супроводжувалося активною боротьбою з русифікацією, полонізацією і мадяризацією. Зокрема, на території Західної України у середині XIX – на початку XX ст. розкол місцевого національного руху на «русофілів» та «українофілів» і млява підтримка останніх австрійським урядом призвів до появи пропагандистської тези російських імперців про українську націю як вигадку австрійського генштабу.

Нині русинами називають групу східнослов'янського населення, яке компактно проживає в українському Закарпатті (близько 10 тис. осіб за

даними перепису 2001 р.), сербській Воєводині (15,6 тис. осіб за даними перепису 2002 р.), східній Словаччині (Пряшевська Русь – понад 24 тис. осіб за даними перепису 2001 р.), північно-східній Угорщині (2 тис. осіб за даними перепису 2002 р.), північно-західній Румунії (понад 50 тис. українців та русинів). Існує також значна русинська діаспора у США та Канаді.

В академічному середовищі досі триває дискусія щодо того, чи вважати русинів окремим народом, чи етнокультурною групою українців. Так само деякі русини і русинські організації визнають себе українцями, інші – проголошують, що вони є самостійним етносом. Слід особливо наголосити, що переважна більшість українських русинів ідентифікують себе як українців, в той час як закордонні русини стверджують свій автономний статус. В результаті зовнішніх впливів більш потужних сусідів існує чотири варіанти літературної русинської мови (лемківський в Польщі, пряшевський у Словаччині, ужгородський в Україні та воєводинський у Сербії) і десятки діалектів, які відрізняються один від одного. Кодифікований у 1995 р. в Словаччині стандарт русинської мови має понад 80% спільних з українською мовою слів.

У самому русинському середовищі відбувається активна асиміляція. Наприклад, якщо у 1930 р. в Румунії проживало 512 тис. українців та русинів, то у 2011 р. – лише 51 тис. осіб. За переписом населення 2001 р. у Словаччині з 55 тис. осіб, які зазначили русинську мову як рідну, лише 24 тис. ідентифікували себе як русини.

Зазвичай виокремлюють чотири основні вектори русинського політичного руху:

1) Проукраїнський – представники якого визнають себе невід’ємною частиною української нації і, відстоюючи необхідність збереження русинської культури і традицій, розглядають слово «русин» як давню самоназву українців.

2) Прословацький – прихильники якого заявляють про народ русинів як особливий східнослов’янський етнос із власною історією, мовою та культурою, орієнтуються на політичну традицію Підкарпатської Русі у складі Чехословаччини (1920-1945 рр.) та активно співробітничать зі словацькими організаціями та державними структурами (найбільш відомий представник цього напрямку – Пол Роберт Магочі – американо-канадський історик, угорець по батьку і словак по матері).

3) Проросійський – апологети якого наголошують на приналежності до «єдиного руського народу від Карпат до Камчатки» і, продовжуючи традицію «русофілів», орієнтовані на Москву.

4) Проугорський – ідеологи якого пропагують концепцію появи русинів як результат слов’янізації угорців.

Уряди Словаччини, Чехії, Угорщини, Польщі, Молдавії, Румунії, Сербії, Хорватії визнають русинів як окрему етнічну меншину, останніми роками до цієї позиції приєдналася і Російська Федерація. Основними причинами подібного підходу стало бажання запобігти українській самоідентифікації русинів щоб унеможливити політику «збирання земель»

Україною та, у випадку Росії й Угорщини, бажання отримати політичні дивіденди та території у разі фрагментації і розпаду української держави. Наприклад, діючий у Румунії «Культурний союз русинів» створено за активної підтримки офіційного Будапешта і місцевої угорської спільноти, тоді як «Союзом підкарпатських русинів» опікується посольство Російської Федерації, а деякі «русинські» організації (наприклад «Матица русинов») взагалі створено і зареєстровано в Москві. Саме ці дві країни щедро фінансують масштабну пропагандистську кампанію в ЗМІ про «політичні репресії» та «геноцид русинів на Україні», створюють «неурядові» організації які вимагають визнання місцевих етнокультурних груп (русинів, гуцулів та ін.) окремими націями, які не мають ніякого відношення до українців.

Питання, до якої міри сепаратистські тенденції загрожують євроатлантичній інтеграції України, залишається відкритим. З одного боку, євроатлантична інтеграція є потужним стримуючим чинником деструктивних процесів – етнополітичних конфліктів, міжетнічної напруженості та сепаратизму. При цьому простежується чітка кореляція участі ЄС у протидії сепаратизму, залежно від географії конфлікту. Виникнення сепаратистських тенденцій у центрі європейських інтеграційних процесів чи на периферії континенту вирішальним чином впливає на ступінь зацікавленості ЄС у протидії їм. Безпосередня близькість Кіпру, балканських країн до політичних, економічних центрів ЄС зумовила активну участь Брюсселя у врегулюванні сепаратистських конфліктів на їх теренах, що не стосується периферійних конфліктів, зокрема в Абхазії, Південній Осетії та Придністров'ї, де ЄС бере досить мляву участь у мирному врегулюванні.

Крім того, у межах ЄС достатньо етнополітично нестабільних регіонів, вимоги яких можна означити як прояви сепаратизму. Референдуми щодо проголошення незалежності – негативний у Шотландії (2014 р.) та позитивний у Каталонії (2017 р.) вказують на те, що дезінтеграційні тенденції (прояви сепаратизму) є паралельними процесами поглиблення європейської інтеграції, а тому стали досить типовим феноменом для європейського простору.

Євроінтеграція накладає суттєві обмеження на вихід європейських регіонів зі складу держав-членів ЄС. У 2014 р. на референдумі щодо незалежності Шотландії населення регіону проголосувало проти виходу зі складу Великої Британії. Великою мірою цей вибір був продиктований небажанням втрати членства в ЄС, перевагами якого Шотландія користувалася у складі Великої Британії: Єврокомісія повідомила регіональний уряд Шотландії про необхідність подавати заявку та проходити процедуру здобуття членства в ЄС від самого початку у випадку відокремлення від Великої Британії. Однак після того як Велика Британія прийняла на референдумі 2016 р. рішення про вихід з ЄС (Brexit), Шотландія зажадала від Лондона напрацювання формату збереження регіону у складі ЄС.

У випадку сецесії Каталонії збереження членства в ЄС також стало стримуючим, інтеграційним фактором. Зважаючи на те, що Іспанія визнала референдум щодо незалежності Каталонії незаконним, вступ Каталонії до ЄС був би заблокований, навіть у випадку успішного виходу зі складу Іспанії. Оскільки процедура вступу нового члена до Європейського Союзу передбачає надання згоди всіх країн-членів ЄС, то Іспанія наперед пообіцяла накласти вето на заявку Каталонії. Головні причини невдалої сецесії Каталонії вбачають в відсутності міжнародної підтримки Каталонії та політиці ЄС, яка полягає в стримуванні сепаратистських тенденцій всередині країн-членів шляхом позбавлення преференцій членства регіонів, що мають намір вийти зі складу держав ЄС.

Однак перспектива членства в ЄС не завжди успішно стримує прояви сепаратизму та сецесії, прикладом чого є острів Кіпр, вже близько 45 років поділений між турецькою та грецькою етнічними спільнотами. У 2004 р. ООН розробила план об'єднання острова, який отримав назву «план Аннана» за ім'ям Генсека ООН. Документ передбачав створення Об'єднаної Кіпрської Республіки, яка отримувала запрошення для членства в ЄС. Але євроінтеграція не стала чинником об'єднання Кіпру, оскільки населення грецької частини острова не підтримало план через неврахування низки вимог щодо турецької військової присутності та процедури переселення біженців. Показово, що натомість 65% населення невизнаної Турецької Республіки Північного Кіпру (ТРПК) проголосували за план Аннана, тобто за перспективу євроінтеграції у складі об'єднаної держави, процедуру якої на той час проходила Республіка Кіпр. У 2004 р. Кіпр став членом Європейського Союзу, проте де-факто до ЄС приєдналася лише Республіка Кіпр, тобто південна грецька частина острова.

Наразі заморожений конфлікт гальмує економічний розвиток Кіпру, позаяк об'єднання острова призвело б до інтеграції північної частини Кіпру до ЄС, що позитивно позначилося б на соціально-економічних показниках і стандартах життя. В українському політичному дискурсі дедалі популярнішим стає проведення паралелей між Північним Кіпром та самопроголошеними утвореннями на Донбасі. Зокрема стверджується, що ТРПК, прагнучи до більш глибокої інтеграції з Туреччиною, перебуває тепер в ситуації, коли її добробут повністю залежить від рішень Анкари. Цим же шляхом йдуть псевдореспубліки Донбасу, економіка яких фактично повністю залежить від Російської Федерації. Тим часом Республіка Кіпр, незважаючи на те, що 37% території острова окупована Туреччиною, зуміла інтегруватися до європейського співтовариства та знайти свою нішу у регіональних та геополітичних відносинах.

Порівняння України з Кіпром на шляху до євроінтеграції актуальне з багатьох причин. По-перше, ЄС брав активну участь у врегулюванні кіпрського конфлікту, тиснучи на Туреччину, яка визнає і підтримує ТРПК. По-друге, незважаючи на провал врегулювання та возз'єднання острова, Кіпр став членом ЄС і сталося це порівняно недавно у 2004 р. Україна наразі, як і Кіпр, належить до дезінтегрованих держав – внаслідок агресії Російської

Федерації та гібридної війни Україна втратила контроль над Автономною Республікою Крим, що була анексована РФ, та частиною Донецької та Луганської областей, які сепаратизувалися в самопроголошені утворення ДНР та ЛНР, визнані Україною як терористичні організації.

Ще раз слід наголосити, що вирішальну роль у підживленні сепаратизму в Україні відіграє зовнішній фактор, позаяк раніше прояви сепаратизму в Україні були латентними і не становили загрози для етнополітичної безпеки й територіальної цілісності держави, як на сучасному етапі державотворення. Прояви квазісепаратизму не передбачали реального відокремлення, дезінтеграції держави, а слугували скоріше механізмами тиску на центральну владу для досягнення певних цілей – політичних, економічних, етнополітичних. Інспірований ззовні сепаратизм не має нічого спільного із самовизначенням етноспільноти і був застосований Російською Федерацією виключно як політична технологія дезінтеграції України.

Процес розпаду поліетнічної держави юридично завжди обґрунтовується правом народу (нації) на самовизначення, процедура реалізації якого не передбачена ні міжнародним правом, ні національним правом абсолютної більшості незалежних держав. У доктрині міжнародного права домінує ідея примату принципу територіальної цілісності над принципом самовизначення народів, хоча всі принципи міжнародного права мають однакову юридичну силу. Це залишає відкритим питання щодо можливості одночасної реалізації цих принципів у межах однієї держави, хоча юристи і політологи виокремлюють такі умови реалізації права народів (націй) на самовизначення та вихід зі складу держави: 1) порушення прав етноспільноти, дискримінація, асиміляція, відсутність можливостей для збереження етнічної самобутності, розвитку культури, мови; 2) етнічний склад з обов'язковим домінуванням етноспільноти, яка реалізовує право на самовизначення – понад 50% населення регіону, що намагається відокремитися, та компактне розселення у ньому.

Ці умови об'єктивно не виконувалися і не виконуються в Україні. Натомість російська пропаганда під час політичної кризи 2014 р. спробувала переконати російськомовне населення Сходу та Півдня держави у порушенні їх прав. Населення цих регіонів зазнавало постійного інформаційного тиску з боку Російської Федерації, спрямованого на дискредитацію України як держави, і було підготовлене для насадження сепаратистських настроїв. Слабкий контроль з боку держави над етнополітичними процесами у південно-східному регіоні, толерування етнокультурного розколу уможливили сепаратизацію Півдня (Автономної Республіки Крим) та Сходу. Приклад України демонструє, що сепаратизм як політична технологія може бути застосований у будь-якій державі, яка має поліетнічний склад населення, міжетнічні суперечності або суперечності щодо історичної належності територій, населених представниками національних меншин. Ця технологія вже була апробована Російською Федерацією в інших пострадянських державах – Грузії та Молдові.

Зокрема, там також застосовувалася паспортизація населення окупованих територій. Із 2019 р. РФ запровадила спрощений порядок отримання російського громадянства для жителів ОРДЛО, який передбачає отримання російських паспортів без відмови від українського громадянства, посиляючись на порушення прав населення цих територій. На серпень 2019 р. російські паспорти отримали 25 тис. українців, що проживають в ОРДЛО. Україна засудила такі дії сусідньої держави, які свідчать про намір РФ ще більше дестабілізувати Україну, загострити конфлікт та ставлять під загрозу реалізацію Мінських угод, а також звернулася до міжнародних організацій – ООН та ЄС. Однак, не контролюючи окуповану територію та не маючи інших важелів впливу на державу-агресора, окрім міжнародних, Україна не може ефективно протидіяти процесам інтеграції ОРДЛО та РФ.

Протидія сепаратизму також ускладнюється наявністю кількох об'єктів спрямування – терористичних організацій ДНР та ЛНР, з одного боку, та Російської Федерації і її військових, що підтримують сепаратистські тенденції в Україні, – з іншого. Оскільки зовнішній фактор відіграє важливішу роль у процесі сепаратизації, ніж внутрішній, це унеможливорює застосування традиційних механізмів нейтралізації сепаратизму (федералізацію, автономізацію).

Загалом російський іредентизм становить найбільшу загрозу суверенітету України, оскільки необхідність реінтеграції нашої країни до «рідної гавані» складає домінуючу константу російської політичної масової свідомості. Московське керівництво розглядало кілька планів щодо України – повномасштабну військову агресію, повернення під контроль Росії південно-східних областей України (так званий план «Русская весна», «Новоросія»), так і план мінімум – захоплення Криму.

Сценарій, інспірованої Російською Федерацією дезінтеграції, був розпочатий не тільки у Донецьку і Луганську, а й в 7-ми південно-східних областях України, де агенти РФ захоплювали і підбурювали місцеве населення захоплювати будівлі адміністрацій та держустанов. Хоча всі так звані народні республіки Сходу і Півдня України заявили про невизнання центральної влади та звернулися по допомогу до Росії, більшості з них не вдалося довго проіснувати. Зокрема це стосується Одеської та Харківської народних республік. Всі ці дії були незаконними і містили ознаки сепаратизму та втручання у внутрішні справи суверенної держави. Україна звинуватила Російську Федерацію в експорті тероризму та сепаратизму, поклавши на сусідню державу відповідальність за дестабілізацію східних та південних областей України. Однак ліквідувати сепаратистські утворення ДНР та ЛНР не вдалося через спільний кордон Луганської та Донецької областей з РФ, через який неконтрольовано постачалася зброя та інші ресурси.

Намагаючись зупинити поширення сепаратизму, Україна значно посилила відповідальність за прояви сепаратизму, внівши відповідні зміни до Кримінального кодексу України. Від часу набуття ними чинності умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України, на

порушення порядку, встановленого Конституцією України, а також публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій караються позбавленням волі на строк від 3 до 5 років (ст.110); фінансування дій, вчинених з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України – позбавленням волі на строк від 3 до 5 років (ст.110²); державна зрада – діяння, умисно вчинене громадянином України на шкоду суверенітетові, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України – від 12 до 15 років (ст. 111); диверсії та шпигунство – від 10 до 15 років ув’язнення (ст. 113, 114).

З метою більш ефективної протидії участі українських громадян у різноманітних сепаратистських проявах на платній основі Кримінальний кодекс України було доповнено ст. 114-1 «Перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань», що караються позбавленням волі на строк від 5 до 15 років залежно від ступеню тяжкості наслідків, яких вони завдають.

Очевидно, що увага до проявів сепаратизму, впровадження політики запобігання цьому явищу, мала бути пильнішою на попередніх етапах державотворення України. Правові механізми демонструють свою дієвість: 1) на превентивній стадії – запобігання сепаратизму, а також 2) в умовах збереження за центральною владою та правоохоронними органами контролю над територіями, ураженими сепаратизмом. Навздогінне запровадження правових механізмів протидії сепаратизму не демонструє такої ефективності.

За аналогією з дезінтеграційним процесом у Криму, самопроголошена влада ЛНР і ДНР 11 травня 2014 р. провела місцеві референдуми про статус регіонів, звернувшись з запитанням до населення: чи підтримуєте ви Акт про державну самостійність Донецької (або Луганської) народної республіки? Обидва референдуми були проведені всупереч Конституції України, з системними порушеннями як міжнародних принципів, так і українського законодавства про референдум, тому є нелегітимними. За результатами, оприлюдненими у квазіреспубліках, в обох регіонах близько 90% тих, хто проголосував, підтримали незалежність ЛНР та ДНР відповідно. Самопроголошена влада за підсумками референдуму звернулася до РФ з проханням розглянути питання про входження ДНР та ЛНР до її складу. Росія підтримала волевиявлення громадян України і закликала українську владу розпочати широку дискусію щодо майбутнього державного устрою України за участю всіх політичних сил і регіонів країни.

У травні 2014 р. було оголошено про формування «Республіки Новоросія» і анонсовано у ній участь 8 областей України – Одеської, Миколаївської, Херсонської, Запорізької, Донецької, Луганської, Харківської та Дніпропетровської. Президент Росії Путін заявив, що «...це ж не Україна, це Новоросія. Ось цей Харків, Донецьк, Луганськ, Херсон, Миколаїв, Одеса – вони за царських часів не входили до складу України, а були передані їй пізніше». З цього випливає, що до складу «Новоросії» мав увійти увесь Південь та Схід України. Однак фантомна держава, створена на папері

російськими спецслужбами, навіть не змогла поширити вплив на всю територію Донецької та Луганської областей.

Прикметно, що головним завданням дестабілізації України та сепаратизації російськомовних областей є ослаблення України, відмова від євроатлантичної інтеграції, демократичного шляху розвитку. Сепаратизація територій відбувалася паралельно із тиском щодо запровадження федеративного устрою України з правом вето самопроголошених утворень.

Саме тому у всіх планах врегулювання етнополітичного конфлікту на Донбасі, починаючи від Женевських домовленостей, головною вимогою Москви була федералізація України. МЗС РФ наполягало на тому, що без федералізації вирішення конфлікту неможливе: «без реальної конституційної реформи в Україні, в межах якої через федералізацію забезпечувалися б інтереси всіх регіонів країни, зберігався її позаблоковий статус, закріплювалася особлива роль російської мови, важко розраховувати на довгострокову стабілізацію української держави». А це пряма умова відмови України від вступу до НАТО. Росія висловлювала переконання в тому, що унітарна держава в Україні не працює, тому необхідно зробити так, щоб кожен регіон України мав можливість безпосередньо вибирати своє керівництво, законодавчу владу і губернаторів.

Так званий план В. Путіна під назвою «Комплекс заходів з реалізації Мінського протоколу від 5.09.2014 р. щодо врегулювання конфлікту на Південному Сході України», який був переданий канцлеру Німеччини А. Меркель і президенту Франції Ф. Олланду, передбачав надання ДНР і ЛНР статусу автономії в межах адміністративних кордонів Луганської та Донецької областей; гарантії конституційної реформи України, що передбачає децентралізацію, федералізацію та створення Донецької та Луганської автономних областей (або республік). Однак федералізм виявився недієвим в українському випадку, адже запровадження федерального устрою вимагала саме російська сторона, яка є ініціатором і учасником етнополітичного конфлікту на Сході України.

Створення автономій в постконфліктних, дезінтегрованих внаслідок російської агресії пострадянських державах – це відпрацьований Російською Федерацією сценарій, спрямований на встановлення контролю над цими державами, їх внутрішньою та зовнішньою політикою. Невизнана республіка, відокремлена внаслідок збройного конфлікту, інспірованого Російською Федерацією, «повертається» державі у вигляді автономного регіону. Подається це під виглядом реінтеграції, відновлення миру та територіальної цілісності держави, але насправді несе колосальні ризики для національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності цієї держави, а також обов'язково унеможлиблює її євроатлантичну інтеграцію.

Так Росія намагалася прошовхнути сценарій реінтеграції Придністров'я до складу Молдови шляхом федералізації останньої. Зокрема, за «планом Козака» 2003 р. Молдові пропонували змінити Конституцію у напрямку формування «асиметричної федерації», в якій ПМР і Гагаузія отримали б особливий статус і можливість блокувати законопроекти,

невигідні для автономій та небажані для Росії. Надання Придністров'ю права вето в федерації дало б Росії можливість контролювати внутрішній та зовнішній курс держави, а отже, зберегти свою присутність в регіоні. Згідно з «планом Козака» Молдова зобов'язувалася дотримуватися нейтралітету і демобілізувати армію, але при цьому надати Росії право на розміщення російських військ на території Придністров'я терміном на 20 років як гаранту врегулювання конфлікту. Таким чином Москва та проросійські сили Молдови планували зберегти вплив або принаймні отримати вето щодо політики країни стосовно всього спектру питань – від реформ до зовнішньої чи оборонної політики.

Врегулювання Придністровського конфлікту триває вже понад 25 років, оскільки відновленню територіальної цілісності Молдови перешкоджає Росія. У переговорному процесі РФ фігурує як нейтральний посередник, будучи стороною конфлікту, що й унеможлиблює його розв'язання, незважаючи на всі міжнародні зусилля. Молдова не може протистояти російським інтересам, які підживлюють та заморожують Придністровський конфлікт, перешкоджаючи реінтеграції. У Придністров'ї вже оформилася придністровська ідентичність на протигагу молдовській ідентичності, обумовлена конфліктом та тривалим досвідом окремого існування самопроголошеного утворення, що суттєво ускладнює реінтеграцію. У зв'язку з багаторічним замороженням конфлікту сторони перебувають на максимально віддалених позиціях і не готові до пошуку компромісів. Тим часом статус території самопроголошеної ПМР залишається однією з перешкод на шляху можливого членства країни в ЄС. Придністров'я не контролюється Молдовою, але розцінюються нею і ЄС як невід'ємна частина Молдови. Угоду про асоціацію з ЄС сусідня держава уклала в 2014 р.

Подібну ситуацію спостерігаємо в Україні, де парламентська партія «Опозиційна платформа – за життя» пропонує «прямий діалог із Донецьком і Луганськом» та повернення окремих районів Донецької і Луганської областей до складу України у вигляді автономії. Доцільно зауважити, що Молдова відмовилася від такого небезпечного варіанту повернення Придністров'я. Україні такий сценарій теж загрожує поверненням у сферу впливу Москви та призупиненням євроатлантичної інтеграції. Ймовірно такий вплив міг би здійснюватися через надання автономіям права блокувати неvigідні РФ рішення та реформи в Україні. Ця перманентна загроза для національної безпеки України залишатиметься аж до врегулювання конфлікту на Донбасі, позаяк Російська Федерація ймовірно намагатиметься реалізувати сценарій повернення Україні Донбасу в тому чи іншому вигляді, але на своїх умовах, які обов'язково виключатимуть євроатлантичну інтеграцію. Саме тому федералізм в Україні як технологія дезінтеграції та протидії євроатлантичній інтеграції держави часто ототожнюється з сепаратизмом.

Наразі головним політичним документом з врегулювання етнополітичного конфлікту на Сході України залишаються Мінські угоди, які

дали змогу забезпечити тимчасове припинення вогню, однак не забезпечили його деескалацію. Мінські угоди є узагальненим терміном для Протоколу (який містить низку домовленостей) і Комплексу заходів щодо їх виконання. 5 вересня 2014 р. на переговорах у м. Мінську контактної групи між представниками України, терористичних організацій ДНР і ЛНР за участю ОБСЄ було погоджено Протокол про припинення вогню. Документ передбачав «негайне двостороннє припинення застосування зброї; децентралізацію влади шляхом ухвалення Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»; постійний моніторинг на російсько-українському державному кордоні; виведення незаконних збройних формувань, військової техніки з території України».

Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод був узгоджений на саміті в Мінську 11-12 лютого 2015 р. лідерами Німеччини, Франції, України та Росії у форматі «нормандської четвірки» з метою деескалації збройного конфлікту на сході України. Цей політичний документ також передбачав: «негайне і всеосяжне припинення вогню; відведення всього важкого озброєння обома сторонами; проведення місцевих виборів відповідно до українського законодавства; відновлення повного контролю над державним кордоном з боку уряду України у всій зоні конфлікту; виведення всіх іноземних збройних формувань, військової техніки, а також найманців з території України під спостереженням ОБСЄ». Однак ні Протокол про припинення вогню, ні Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод не був виконаний ні Російською Федерацією, ні контрольованими нею самопроголошеними ДНР і ЛНР. Росія наполягала спочатку на тому, що не повинна дотримуватися Мінських угод, бо не є стороною конфлікту на Донбасі, однак називала себе спостерігачем або гарантом Мінських домовленостей. При цьому російське керівництво звинувачувало Україну у зриві їх виконання. Зі свого боку Україна звинувачує Росію у викривленні суті, вихолощенні Мінських домовленостей. У 2017 р. Міжнародний суд ООН зобов'язав Україну та Росію повністю виконувати всі положення досягнутих у Мінську домовленостей. Адже Росія не виконала навіть головної умови – припинення вогню.

На виконання своєї частини домовленостей Україна прийняла Закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», яким визначався тимчасовий порядок організації місцевого самоврядування в ОРДЛО.

Згодом непідконтрольні території ОРДЛО були законодавчо позначені як «окуповані території». Було прийнято низку законів: «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», який стосується анексованого Криму, та «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях в Донецькій та Луганській областях», що стосується ОРДЛО. Обидва нормативно-правові акти мають

дуже загальний, декларативний зміст і не містять конкретних політико-правових механізмів з протидії сепаратизму та забезпечення реінтеграції.

З метою оперативного реагування на поточні проблеми та інституційного забезпечення протидії сепаратизму, в 2016 р. уряд створив Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (з 2019 р. – Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України). Аналіз діяльності міністерства свідчить, що цей орган більше концентрується на майбутньому подоланні наслідків війни, постконфліктній фазі відбудови та реінтеграції населення непідконтрольних територій.

Чинна влада висловлювала скептичне ставлення з приводу доцільності ведення нескінченних переговорів у різних форматах про врегулювання конфлікту. Водночас її представники час від часу акцентували увагу на компромісних кроках – відновленні зв'язків з населенням окупованих територій, організацій сполучення, реконструкції інфраструктури, організації ефективного інформаційного опору за підтримки міжнародного співтовариства, забезпеченні соціальних виплат.

Загалом проблеми врегулювання конфлікту на Донбасі та відновлення територіальної цілісності (реінтеграції ОРДЛО та Криму) залишаються серйозними викликами на шляху до євроатлантичної інтеграції України. Приклад Кіпру може свідчити, що наявність неконтрольованих територій чи самопроголошених утворень не закриває шлях європейської держави до членства в ЄС. З приводу НАТО такі приклади відсутні.

В березні 2018 р. Альянс публічно визнав євроатлантичні прагнення України як держави, яка у майбутньому може стати членом НАТО. Проте позиція НАТО щодо перспектив членства України залишається непевною. Зміст проблеми полягає в тому, чи буде вимушена участь України у збройному конфлікті вважатися прямою перешкодою вступу до НАТО.

Основоположним документом, який визначає умови набуття членства країни в НАТО, є Північноатлантичний договір. За його положеннями, сторони мають вирішувати всі міжнародні спори, учасниками яких вони є чи можуть стати, мирними засобами й таким чином, аби не ставити під загрозу міжнародний мир, безпеку та справедливість, а також утримуватись у своїх міжнародних відносинах від погроз силою чи застосування сили у будь-який спосіб, несумісний з цілями ООН (ст. 1).

Ст. 5 Північноатлантичного договору трактує збройний напад на одну або кількох держав-членів як напад на всіх членів блоку, що зобов'язує їх надати допомогу в індивідуальному порядку або колективно, «в тому числі застосовуючи збройні сили».

Експертні міркування з приводу потенційної можливості вступу України в НАТО у випадку продовження конфлікту на Донбасі різняться, хоча й не відзначаються оптимізмом. Адже доволі важко уявити собі ситуацію, за якої вступ до НАТО країни, яка вважає частину своєї території

окупованою, може не спровокувати автоматичне застосування ст. 5 Північноатлантичного договору.

В якості позірною альтернативного розв'язання цього логічного ребусу деякі коментатори пропонують формулу, що ст. 5 Північноатлантичного договору не має застосовуватися, якщо країна-член Альянсу здійснює заходи з підтримки миру згідно з рішенням Ради Безпеки ООН. Проте у випадку України такі заходи з підтримки миру мають здійснюватися на власній, неконтрольованій території. До того ж, для запровадження міжнародної миротворчої операції ще треба забезпечити мандат ООН у формі резолюції Ради Безпеки. Тому посилення на те, що Україна робить ставку на мирне вирішення конфлікту на Донбасі, не може сприйматися в якості обнадійливого аргументу, адже врегулювання конфлікту потребує згоди Росії, яка не визнає своєї військової присутності та навіть безпосередньої участі у конфлікті.

Перспектива запрошення тих чи інших країн до членства в НАТО і ЄС лежить виключно в політичній площині. Вона лише частково залежить від того, наскільки швидко та ефективно Україна впроваджує стандарти ЄС і НАТО, хоча принципове значення має міцність демократичних інститутів, які забезпечують стабільність становища країни в євроатлантичному просторі.

З огляду на це вступ України до НАТО і ЄС не може вважатися самоціллю. Приєднання України до ЄС і НАТО матиме небагато шансів на успіх аж до вирішення збройного конфлікту в Донбасі та встановлення відносин мірного співіснування між Україною та Росією. Країни-члени НАТО напевно уникатимуть втягування до конфлікту з РФ, що перешкоджає наданню гарантій безпеки Україні. В цьому контексті Північноатлантичний договір передбачає приєднання до НАТО нових членів лише за одностайною згодою усіх держав-союзників: будь-яка з них може тривалий час блокувати вступ держави-кандидата, про що свідчить тривалий конфлікт Греції та Північної Македонії щодо зміни її назви.

Вступ до ЄС згідно зі ст. 49 Договору про ЄС також передбачає ратифікацію договору про вступ країни-заявника всіма державами-членами ЄС відповідно до своїх конституційних процедур. Наразі Україні рекомендовано зосередитися на досягненні відповідності критеріям членства, реформах для розвитку і поглибленні чинних форматів співпраці з ЄС та НАТО (асоціації та партнерства).

Важливою передумовою у досягненні цих цілей залишається системна протидія сепаратистським тенденціям у засобах етнонаціональної політики України, що виявилася неефективною у нейтралізації інспірованих ззовні проявів сепаратизму. За будь яких обставин принципове значення має врегулювання конфлікту на Донбасі та інтеграція непідконтрольних територій на умовах, сумісних з євроатлантичними цінностями, а не на умовах держави-агресора, які її виключають євроатлантичну інтеграцію України.

Протидії сепаратизму на Донбасі могли б ефективно сприяти:

- комплексна політика реінтеграції, спрямована на мирне врегулювання етнополітичного конфлікту;
- посилення міжнародного та дипломатичного тиску на позицію російського керівництва з метою припинення вогню та сприяння політичному вирішенню конфлікту;
- відновлення контролю України над усією ділянкою державного кордону;
- налагодження діалогу з населенням непідконтрольних територій та консолідація поліетнічного українського суспільства на засадах і принципах політичної нації.

РОЗДІЛ 5.

СТРАТЕГІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ У ВІЙСЬКОВІЙ СФЕРІ

Курс України на здобуття членства в НАТО був уперше визначний в таємному Указі президента Л. Кучми від 23 травня 2002 р., який підтвердив відповідне рішення РНБО. З тих пір між Україною і НАТО було укладено низку угод та домовленостей, які окреслюють напрями та сфери співпраці в галузі оборони та безпеки, й започатковано низку програм та ініціатив.

За офіційними доктринальними документами, ухваленими після 2014 р., основний напрямок у відносинах між Україною і НАТО становить співробітництво у сфері реформування сектору безпеки і оборони. Виконанню цієї мети має сприяти реалізація низки завдань, зокрема:

- сприяння трансформації та розвитку сектору безпеки і оборони України для виконання властивих йому завдань як в інтересах держави, так і в інтересах забезпечення регіональної і глобальної стабільності і безпеки;
- сприяння розвитку Збройних Сил України для реалізації завдань оборони України та участі у міжнародних операціях і навчаннях;
- досягнення взаємосумісності Збройних Сил України, інших складових сектору оборони та безпеки;
- використання можливостей оборонно-технічного співробітництва в інтересах розвитку озброєння та військової техніки (ОВТ) Збройних Сил України та підвищення конкурентоспроможності українського оборонно-промислового комплексу (ОПК) на міжнародному ринку.

Співпраця у сфері реформування сектору безпеки і оборони включає чотири напрями:

- I. Політичний (за участю президента України, МЗС, РНБОУ).
- II. Воєнно-політичний (Міністерство оборони, РНБОУ, інші органи державної влади).
- III. Військовий (Міністерство оборони, Генштаб ЗСУ, структури сектору безпеки України).
- IV. Оборонно-технічний (Міністерство оборони та суб'єкти державного сектору економіки, які беруть участь у реалізації оборонно-технічної політики).

Суттєву роль відіграє розподіл компетенції між механізмами співробітництва, перелік і номенклатура яких збільшуються внаслідок розгалуження сфер і напрямів взаємодії.

До складу робочих органів, які забезпечують військову співпрацю України з НАТО, входять:

- Комісія Україна – НАТО (КУН), яка проводить регулярні засідання на різних рівнях, включно з засіданнями на рівні міністрів оборони. Передбачається щорічне проведення таких засідань під головуванням Генерального секретаря НАТО з актуального для сторін порядку денного. Восени 2016 р. уряд Угорщини оголосив про блокування засідань Комісії Україна – НАТО на високому рівні у зв'язку з ухваленням і набуттям

чинності Закону України «Про освіту», після чого засідання КУН відбувалися переважно на рівні заступників керівників місій, послів або в формі засідань комітетів і спільних робочих груп.

- Спільні робочі групи Україна – НАТО з питань воєнної реформи (СРГ ВР) і з питань оборонно-технічного співробітництва (СРГО).

Спільна робоча група Україна – НАТО з питань воєнної реформи (СРГ ВР) – робочий орган Комісії Україна – НАТО для забезпечення воєнно-політичного діалогу та координації співпраці у сфері безпеки і оборони. Діяльність СРГ ВР присвячена визначенню пріоритетів та форм практичної підтримки в їх реалізації з боку НАТО, забезпеченні підготовки і проведення засідань КУН на рівні міністрів оборони і неформальних консультацій Україна – НАТО за участю міністрів оборони.

На СРГО покладається координація підходів і практичних заходів у сфері озброєнь. Співголовами СРГО є голова Міжвідомчої комісії з питань оборонно-промислового комплексу України і заступник Генерального секретаря НАТО з оборонних інвестицій – директор Департаменту оборонних інвестицій Міжнародного Секретаріату НАТО. У сфері оборонно-технічного співробітництва (ОТС) головна мета полягає у прагматичному використанні можливостей міжнародної кооперації в інтересах розвитку озброєння і військової техніки ЗС України та національного оборонно-промислового комплексу.

- Військовий комітет Україна – НАТО. Надає дорадчу допомогу у питаннях командування та управління ЗСУ, забезпечує планування участі України у багатонаціональних навчаннях НАТО і відповідних заходах програми НАТО «Партнерство заради миру».

До переліку практичних механізмів співробітництва, які використовуються у військовій співпраці, належать: - Робочий план Військового комітету Україна – НАТО (РП ВК); - Комплексний пакет допомоги (КПД); - Процес планування та оцінки сил (ППОС); - Концепція оперативних можливостей (КОМ); - Програма з обміну даними про повітряну обстановку (ОДПО); - Програма НАТО «Удосконалення військової освіти» (DEEP); - участь у силах реагування НАТО (СРН); - цільові трастові фонди, створені країнами-членами НАТО для надання підтримки Україні через окремі програми і проекти.

Провідна роль у цій сфері належить Процесу планування та оцінки сил (ППОС) у рамках міжнародної програми «Партнерство заради миру». Основна мета цього механізму полягає в адаптації національних систем оборонного планування до норм і процедур, прийнятих в Альянсі; забезпеченні їх прозорості для інших країн-учасниць ППОС; розвитку військових спроможностей відповідно до спільно погоджених з Альянсом вимог. Механізм ППОС забезпечує оцінку готовності сил до виконання завдань у міжнародних операціях, досягнення взаємосумісності і підвищення бойових можливостей виділених сил і засобів України до участі в міжнародних миротворчих операціях під егідою НАТО, ЄС та ООН. Проект

ППОС – найбільший спільний міжнародний проект НАТО, що реалізується на постійній основі.

Впровадження стандартів НАТО у Міністерстві оборони та Збройних Силах України є головним напрямом у двосторонній співпраці між Україною і НАТО. Наскрізна система стандартизації НАТО охоплює всі напрями діяльності у сфері оборони – від процедур військового управління до логістики, управління життєвим циклом озброєння та визначення технічних вимог, розробки, виробництва, технічного обслуговування, ремонту, модернізації та утилізації озброєнь. Впровадження стандартів НАТО вважається основою для подальшого розвитку спроможностей та досягнення взаємосумісності. Процес переходу на стандарти НАТО визначають відповідні керівні документи оборонного відомства та Дорожня карта співробітництва з Агенцією НАТО зі стандартизації.

Процес співпраці України з НАТО у військовій сфері планується й регламентується відповідно до вимог Річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО, дворічних Робочих планів Військового комітету Україна – НАТО та його щорічних Імплементаційних програм, а також Індивідуальної програми партнерства між Україною і НАТО (з кінця 2011 р. – «Меню партнерства») у рамках програми «Партнерство заради миру», низки інших програм та ініціатив Альянсу.

Офіс зв'язку НАТО в Україні, що є складовою Відділу політичних справ і політики безпеки НАТО, виконує допоміжні функції, які включають:

- посилення політичного діалогу та практичного співробітництва між НАТО та Україною;
- консультування і підтримку України в проведенні євроатлантичних реформ;
- підтримку трансформації та демократичного управління сектором безпеки і оборони України;
- підтримку діяльності цільових фондів та реалізації програм НАТО – Україна з розвитку безпекового потенціалу;
- координацію зусиль членів Альянсу та інших міжнародних донорів для підтримки програми реформ в Україні;
- надання звітності, аналізу та консультацій штаб-квартирі НАТО.

До короткострокових завдань співпраці у військовій сфері належать:

- посилення обороноздатності та нарощування оперативних спроможностей Збройних Сил України у сучасних безпекових умовах;
- досягнення взаємосумісності Збройних Сил України зі збройними силами країн Альянсу;
- сприяння реформуванню та професіоналізації Збройних Сил України, впровадження в їх діяльність кращих військових стандартів;
- забезпечення участі Збройних Сил України в операціях з підтримання миру та безпеки під проводом Альянсу та залучення до Сил реагування НАТО (NATO Response Force, CRF).

У рамках військового співробітництва з НАТО Збройні Сили України приймають участь низці проектів та ініціатив Альянсу.

Із 2004 р. Збройні Сили України беруть участь у Концепції оперативних можливостей (Operational Capability Concept). Ця Концепція створена як робочий механізм з метою підвищення рівня взаємосумісності між підрозділами держав-партнерів, що беруть участь у програмі НАТО «Партнерство заради миру» та держав-членів НАТО, посилення їх оперативних спроможностей за рахунок використання у навчально-бойовій роботі стандартів армій провідних країн Альянсу. Залучені до цього проекту підрозділи Збройних Сил України проходять підготовку за стандартами НАТО та складають відповідну оцінку. Здобутий досвід дозволяє їм брати участь у навчаннях та операціях під егідою НАТО, а також залучатися до оперативного чергування у складі багатонаціональних військових формувань високої готовності (під проводом НАТО, ЄС, ООН).

Із 2008 р. ЗСУ беруть участь у Програмі НАТО з обміну даними про повітряну обстановку (Air Situation Data Exchange Program). Програма була започаткована у 2001 р. з метою координації боротьби з проявами повітряного тероризму. У межах програми здійснюється автоматизований обмін даними про повітряну обстановку у західному та південному районах над територіями Польщі, Румунії, Словаччини, Туреччини, Угорщини та України, а також над акваторією Чорного моря через контактні пункти прийому-передачі інформації у містах Львів та Одеса (Україна), Веспрем (Угорщина) та Ерзурум (Туреччина).

Із 2012 р. ЗСУ беруть участь в «Ініціативі поєднаних сил» (Connected Forces Initiative) – програмі, спрямованій на покращення взаємосумісності та підвищення спроможності збройних сил Альянсу і країн-партнерів до виконання спільних завдань у багатонаціональних операціях. Програма передбачає посилену підготовку військ (сил) та індивідуальну підготовку особового складу з максимально ефективним використанням тренувальних інституцій НАТО та центрів досконалості, збільшення кількості військових навчань, особливо за участю СРН, використання сучасних технологій для полегшення досягнення взаємосумісності та інтеграції необхідних спроможностей.

У 2014 р. ЗСУ приєдналися до «Ініціативи взаємосумісності партнерів» (Partnership Interoperability Initiative). «Ініціатива взаємосумісності партнерів» (ІВП) покликана сприяти подальшому зміцненню операційної взаємосумісності держав-членів та партнерів НАТО після завершення операції Альянсу в Афганістані. Ініціатива передбачає надання допомоги з розвитку, диверсифікації та збільшення переліку партнерських сил і засобів, які сертифіковані для участі в операціях під проводом НАТО та СРН. Ініціатива оцінює рівень взаємосумісності з НАТО за критеріями технічної, операційної та доктринальної взаємосумісності. У програмі беруть участь Австралія, Австрія, Азербайджан, Вірменія, Бахрейн, Боснія і Герцеговина, Грузія, Ірландія, Йорданія, Казахстан, Республіка Корея, Молдова, Монголія, Марокко, Нова Зеландія, Об'єднані Арабські Емірати, Північна Македонія, Сербія, Туніс, Україна, Фінляндія, Швеція, Швейцарія та Японія.

Водночас ІВП передбачає диференційований рівень співпраці з тими партнерами, які хотіли б набути більшої сумісності з НАТО, що обумовлює надання доступу до «розширених можливостей». До участі в Програмі розширених можливостей (Enhanced Opportunities Program, EOP) допущені лише п'ять країн-партнерів: Австралія, Фінляндія, Грузія, Йорданія та Швеція. Особливість цієї програми полягає в можливості її індивідуалізації – зосередженні на проблемах, які становлять найбільший взаємний інтерес для НАТО і відповідного партнера. Цей механізм передбачає регулярні політичні консультації з питань безпеки, у т. ч. на міністерському рівні, розширений доступ до програм і тренувань з оперативно-тактичної взаємодії, обмін інформацією та тісну співпрацю в подоланні криз.

Решті країн-партнерів ІВП пропонує «Платформу взаємодії» (Interoperability Platform, IP), в якій беруть участь 24 країни, зацікавлені в поглибленні сумісності з силами НАТО. Участь у загальній програмі взаємосумісності дає можливість брати участь у засіданнях відповідних комітетів НАТО і структур, створених у форматі «Платформи взаємодії».

Враховуючи певну активізацію співпраці з Альянсом згідно з рішеннями саміту НАТО у Варшаві (2016 р.), Україна звернулася до НАТО з офіційним запитом про надання допуску до Програми розширених можливостей, оскільки такий крок міг би забезпечити перехід співпраці у більш практичну площину. Аргументуючи цей запит, Міністерство оборони вказувало на те, що залучення до Програми розширених можливостей мало б надати Україні допуск до «найвищого рівня кооперації», на який можуть розраховувати країни, які не входять до НАТО. Запит з боку України мотивувався досвідом її участі в численних операціях під егідою НАТО. Окрім цього, як відзначав тодішній заступник Міністра оборони України з питань європейської інтеграції І. Долгов, під час конфлікту на Донбасі підрозділи, що пройшли школу міжнародних операцій з підтримання миру і безпеки, демонстрували відчутно кращу боєготовність та зазнавали менших втрат. Утім, відповідь з боку НАТО була негативною. Напередодні саміту НАТО в Брюсселі (11-12.07.2018 р.) Генеральний секретар НАТО Єнс Столтенберг зазначив, що Північноатлантична рада не має наміру ухвалювати відповідне рішення, а Україна і Альянс мають зосередитися на взаємодії в рамках Комплексного пакету допомоги і трастових фондів.

Розглядаючи проблематику співпраці між Україною та НАТО у військовій сфері виглядає доцільним чітко розрізняти відповідні рівні та сектори взаємовідносин. Проте, як видається, це не завжди легко зробити, враховуючи переплетіння різних цілей та паралельне виконання низки проектів внутрішнього та взаємного характеру.

Аналіз досвіду відносин України з НАТО потребує умовного розмежування трьох взаємопов'язаних напрямів, які включають:

- реформування сектору безпеки і оборони України (напрямок, який стосується внутрішніх, національних рішень і заходів, спрямованих на досягнення відповідності управління в секторі оборони і безпеки критеріям і стандартам НАТО);

- двосторонні відносини між Україною та НАТО у військовій сфері (напрямок, який регламентується базовими документами, що окреслюють параметри і перспективи відносин між Україною і НАТО, зокрема Хартією про особливе партнерство, двосторонніми угодами і програмами);

- військові та військово-технічні відносини України з державами-членами НАТО (цей напрям характеризується значною асиметрією, обумовленою відмінністю інтересів країн-членів НАТО та різним змістовним наповненням двосторонніх угод між Україною та країнами-членами Альянсу). При цьому огляд документальної бази відносин Україна – НАТО не завжди дозволяє чітко розрізняти ці напрями, оскільки вони до певної міри узгоджуються чи перетинаються у різних документах і чинних програмах.

Приміром, Річні національні програми під егідою Комісії Україна – НАТО зараз вважаються внутрішніми національними документами, які формуються за участі радників НАТО, узгоджуються з Представництвом НАТО в Україні, однак ухвалюються Указами президента України й не накладають на сторони обопільних зобов'язань. Доцільно також відзначити, що початково Річні національні програми (РНП) розроблялися як програмні документи, обумовлені підготовкою України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору і досягнення відповідності принципам, закріпленим угодами, укладеними в рамках НАТО. У 2013-2016 рр. РНП склалися як програми співробітництва Україна – НАТО, в яких визначалися заходи для «забезпечення продовження конструктивного партнерства» України з НАТО, «вдосконалення механізму планування та реалізації завдань і заходів партнерства з питань що становлять взаємний інтерес» відповідно до вимог законодавства України та рішень Комісії Україна – НАТО. З 2017 р. цей базовий документ національного планування дістав назву РНП під егідою Комісії Україна – НАТО. Зазначені в РНП цілі та завдання, включаючи плани української сторони щодо участі в програмах і механізмах Альянсу, хоча й узгоджуються зі стороною НАТО, однак не накладають на Альянс обов'язків щодо їх виконання та реалізації.

Серед внутрішніх документів оборонного планування принципове значення має Стратегічний оборонний бюлетень (Указ президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016) – основний публічний документ, розроблений за результатами оборонного огляду з метою визначення основних напрямів реалізації воєнної політики України та розвитку сил оборони до кінця 2020 р. Згідно з рішеннями президента та уряду, ухваленими у вересні 2019 р., мають бути розроблені та затверджені План оборони та Стратегія воєнної безпеки України. Мета цих документів полягає у визначенні стану реальних і потенційних загроз національній безпеці у воєнній сфері, затвердженні планів дій щодо захисту національних інтересів (держава має бути «готова дати відсіч військовій агресії за всіма реалістичними сценаріями»), уточненні розвитку і параметрів досягнення спроможностей сил оборони, визначенні необхідних критеріїв підтримання

боездатності сил оборони та їх готовності до виконання завдань за призначенням.

План оборони України визначатиме зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення політичних, економічних, соціальних, військових, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших заходів щодо захисту держави. В рамках вдосконалення управління оборонними ресурсами передбачається продовження впровадження технічних і адміністративних стандартів НАТО, оснащення сил оборони сучасними зразками озброєння, військової та спеціальної техніки, створення нової системи територіальної оборони.

У рамках євроатлантичної інтеграції уряд передбачає поетапне нарощування кількості підрозділів, спроможних до виконання спільних завдань із підрозділами країн НАТО. З цією метою передбачено впровадження управлінських принципів НАТО в системі об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління ЗСУ, а також сертифікація підготовки підрозділів ЗСУ відповідно до стандартів НАТО.

Україна першою серед країн-партнерів залучилася до Сил реагування НАТО. У 15-й ротації СРН (1 липня – 31 грудня 2010 р.) брав участь взвод радіаційного, хімічного та біологічного захисту (РХБЗ) із відділенням дозиметричного та хімічного контролю ЗСУ. У 17-й ротації СРН (липень-грудень 2011 р.) брав участь військово-транспортний літак Іл-76 МД.

Влітку 2019 р. пройшов сертифікацію 140-й центр Сил спеціальних операцій ЗСУ, який проходив відповідні випробування у Литві. Отримана сертифікація дозволяє його використання у Силах швидкого реагування НАТО.

У контексті багатоскладової та довгострокової співпраці України з НАТО вимальовується декілька напрямів, які дозволяють виділити певні практичні результати. Серед них – загальні заходи з нарощування оперативної взаємосумісності, реформування системи управління ЗСУ, консультативна й технічна допомога в рамках діяльності цільових фондів та прийнятий на Варшавському саміті НАТО (08-09.07.2016 р.) Комплексний пакет допомоги (КПД), метою якого є систематизація раніше започаткованих ініціатив, програм та проектів Альянсу.

Загалом комплекс заходів, спрямованих на нарощування оперативних спроможностей ЗСУ, був окреслений ще в середині 2000-х рр. В його межах використовуються механізми Концепції оперативних можливостей, «Ініціативи взаємосумісності партнерів» та Програми оцінки та зворотного зв'язку, які трансформуються у вигляді комплексу заходів Індивідуальної програми партнерства. В межах цільової програми тренувань із залученням військових інструкторів забезпечується підготовка військових частин та підрозділів ЗСУ за методиками та стандартами НАТО.

На відміну від «мирного» часу, з початком «особливого періоду» (з липня 2014 р.) міжнародне військове партнерство та зовнішня допомога набули для України принципового значення в контексті захисту національного суверенітету та зміцнення оборонного потенціалу. Саміт

НАТО в Ньюпорті (04-05.09.2014 р.) висловив засудження російської агресії проти України. Порушення суверенітету та територіальної цілісності України було визнано серйозним нехтуванням міжнародного права та найбільшим викликом для євроатлантичної безпеки.

Спільна заява Комісії Україна – НАТО від 4 вересня 2014 р. висловлювала послідовну підтримку України під час кризи «для того, щоб Україна могла краще сама забезпечити власну безпеку». Надання колективної підтримки передбачалося здійснювати в межах Особливого партнерства між Україною та НАТО, включаючи посилення стратегічних консультацій в рамках Комісії Україна – НАТО, використання існуючих програм військової освіти, професійного розвитку, управління сектором безпеки і наукової співпраці в галузі безпеки з Україною. Було відзначено, що співпраця в рамках Річної національної програми в секторі оборони і безпеки має сприяти розвитку спроможності і сталих можливостей в Україні, в тому числі через «нові суттєві програми, зосереджені на командуванні, управлінні і зв'язку; логістиці і стандартизації; кіберзахисті; військовій професіоналізації і стратегічних комунікаціях». Країни-члени Альянсу висловили намір активізувати свою дорадчу присутність в офісах НАТО в Києві. Було відзначено, що НАТО і Україна продовжать працювати над розвитком оперативної сумісності між Збройними Силами України і НАТО, в тому числі шляхом продовження регулярної української участі у навчаннях НАТО.

Однак, відповідаючи на звернення України про надання військово-технічної допомоги, саміт НАТО висловив зауваження, що окремі члени НАТО «вже надають Україні додаткову підтримку на двосторонній основі».

У Декларації Уельського саміту НАТО висловлювалася підтримка дій інших «міжнародних організацій, які роблять свій внесок у деескалацію та забезпечення мирного врегулювання кризи, зокрема Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) та ЄС». Висловлювалося схвалення швидкого розгортання Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ та рішення ЄС про початок Місії спільної політики безпеки та оборони з надання Україні допомоги в галузі реформування сектора громадянської безпеки, в тому числі поліції і верховенства права.

На додаток до трастового фонду НАТО / ПЗМ, який діє з вересня 2000 р. з метою допомоги країнам-партнерам у безпечному знищенні застарілих легких озброєнь, стрілецької зброї, звичайних боєприпасів і протипіхотних мін типу ПФМ-1, на засіданні Комісії Україна – НАТО на рівні міністрів закордонних справ 25 червня 2014 р. було прийнято рішення про започаткування нових цільових трастових фондів³, спрямованих на надання допомоги Україні по наступних напрямках: - у галузі модернізації

³ Цільові фонди – механізм надання на добровільній основі окремими країнами-членами та партнерами Альянсу цільової практичної допомоги державам-партнерам в рамках індивідуальних проектів за програмою «Партнерство заради миру» (ПЗМ). Ефективність цього механізму підтверджує реалізація з вересня 2000 р. трьох десятків проектів.

системи командування, управління, комунікації та комп'ютеризації С4 (Command, Control, Communication and Computers System upgrade); - логістичного (матеріально-технічного) забезпечення та стандартизації (Logistics & Standardization); - кіберзахисту; - адаптації військовослужбовців, звільнених у запас із військової служби.

Окрім цього у формі трастових фондів продовжують діяти програми з утилізації радіоактивних відходів (з 2011 р.), з розвитку доброчесності (щодо зменшення корупційних ризиків, з 2005 р.) та з професійного розвитку (посилення цивільного демократичного контролю над структурами сектору безпеки та оборони, з 2005 р.). За результатами засідання Комісії Україна – НАТО на рівні міністрів у грудні 2014 р. було прийнято рішення про створення трастового фонду НАТО з лікування та реабілітації поранених військовослужбовців, а в 2018 р. створено трастовий фонд з розмінування (знешкодження вибухонебезпечних предметів та протидії саморобним вибуховим пристроям).

За оцінками Генерального штабу, найбільш значимими для ЗСУ вважаються Трастовий фонд НАТО з логістики та стандартизації Збройних Сил України (провідні країни – Чеська Республіка, Нідерланди, Польща) та Трастовий фонд НАТО С4 (провідні країни – Канада, Великобританія, ФРН), що сприяє провадженню сучасних технологій і модернізації системи командування, зв'язку та автоматизації управління військами.

Програма діяльності фонду С4 визначається Меморандумом про взаєморозуміння між Міністерством оборони України та Організацією з питань інформації та зв'язку НАТО стосовно співробітництва з питань С4ISR у рамках програми НАТО «Партнерство заради миру» від 24 квітня 2015 р. (ратифікований Верховною Радою України 1 липня 2015 р.). Діяльність фонду охоплює проекти з надання Україні обладнання для безпечного тактичного зв'язку і Регіональної програми безпеки повітряного простору (RASP). Мета програми полягає в координації дії цивільних і військових органів в контексті транскордонної співпраці з НАТО щодо безпеки у повітряному просторі. Програма передбачає вдосконалення координації цивільного / військового повітряного руху та забезпечення постійного зв'язку в режимі реального часу між Україною і сусідніми країнами, що надає можливості для раннього попередження, протидії виникненню загроз у повітряному просторі, виявлення підозрілих повітряних суден та попередження інцидентів. Згідно з планами, до кінця 2018 р. передбачалося виконати Проект захищеного зв'язку, який забезпечить ЗСУ захищеним супутниковим зв'язком та засобами загального впізнавання сил за принципом «свій-чужий». Проект обміну знаннями передбачає надання Україні доступу до інформації про стандарти та процедури НАТО щодо командування, управління, зв'язку та комп'ютеризації.

Ключове значення для модернізації управління ЗСУ має запровадження моделі С4ISR, яка передбачає застосування єдиного програмно-технічного

комплексу⁴. З його допомогою забезпечується автоматизована інтеграція функцій командування, контролю, зв'язку, комп'ютерних систем (Command, Control, Communication and Computers System upgrade) і розвідки, спостереження та рекогносцировки (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance). Системи, побудовані за подібною концепцією, поєднують дані розвідки та управління, що дає можливість:

- автоматично визначати положення і переміщення своїх підрозділів (автоматично відображається на електронних картах);
- автоматично визначати положення противника і його переміщення (також відображається на електронних картах);
- автоматично обирати маршрути руху;
- автоматично давати цілевказівки засобам вогневого ураження;
- автоматично інформувати свої підрозділи про дії і місцезнаходження їх сусідів та противника.

Оскільки трастовий фонд НАТО надає переважно консультативну й лише вибірккову технічну підтримку, автоматизація бойового управління ЗСУ має бути реалізована українськими установами за рахунок власних розробок і коштів. Темпи і строки запровадження автоматизованої системи потребують значного фінансування, технічного оснащення і професійного кадрового забезпечення відповідних структур МОУ, підпорядкованих Координаційній раді з питань впровадження інформаційних технологій. Згідно з планами Генерального штабу ЗСУ, у 2020 р. передбачається прийняти на озброєння єдину автоматизовану систему управління (ЄАСУ), в межах якої «досягнуто автоматизації 70% функціоналу при аналізі інформації та провадженні рішення». Передбачається, що створення та впровадження ЄАСУ ЗСУ здатне на 40% покращити реагування в бойових ситуаціях і дозволить суттєво знизити втрати особового складу ЗСУ під час військових зіткнень та вогневих атак супротивника.

Головним органом, що відповідає за організацію замовлень і контроль виконання НДДКР за напрямком автоматизованих систем є Управління розвитку автоматизації Збройних Сил України, яке підпорядковується профільному заступнику начальника Генштабу та співпрацює з Управлінням інформаційних технологій МОУ, яке має супроводжувати розробку інформаційної системи обліку та управління оборонними ресурсами (DRMIS). Згідно з попередніми планами, навчання посадових осіб користуванню автоматизованими системами займатиметься Центр з питань автоматизації Центрального науково-дослідного інституту ЗСУ.

⁴ Архітектура C4ISR передбачає комплексну інтеграцію засобів оперативно-стратегічної розвідки, спостереження та військової розвідки (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) із системами управління, контролю, зв'язку та обчислювальними засобами (Command, Control, Communication, Computers) в єдиному інформаційному середовищі, яке, у свою чергу, забезпечує інтеграцію навігаційної, загальногеографічної та тактичної інформації в єдиній географічній системі координат. Інтеграція перелічених функцій дає змогу реалізовувати мережецентричну архітектуру управління військами, яка до певної міри змінила підходи до ведення бойових дій за рахунок використання принципів мережецентричності.

Окремий напрям військової реформи становить перехід системи управління ЗСУ на стандарти НАТО. На практиці це означає розробку, прийняття та поступове впровадження у МОУ та ЗСУ нових внутрішніх положень та правил, включаючи норми забезпечення та положення статутних документів, які визначають досягнення оперативної сумісності військовими підрозділами та частинами з країнами НАТО. У процесі реформування системи управління після 2014 р. було проведено заходи щодо розмежування функцій і завдань, реорганізації органів військового управління відповідно до розподілу повноважень у типовій структурі штабів збройних сил держав-членів НАТО. З цією метою реорганізовано структурні підрозділи Генерального штабу за напрямками J-1, J-3, J-4, J-5, J-7⁵.

Триває створення ефективних управлінських вертикалей від Генерального штабу до окремої військової частини. Реорганізація Генерального штабу, перш за все, спрямована на набуття спроможностей до стратегічного керівництва силами оборони під час підготовки і ведення стратегічних дій, у тому числі як робочого органу Ставки Верховного Головнокомандувача. При цьому функції планування застосування та безпосереднього управління угрупованнями військ (сил) передаються до Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України, організаційна структура якого буде максимально наближена до структури Основного командного пункту Збройних Сил України.

Робота щодо створення сумісних національних стандартів та методик підготовки ЗСУ та інших складових сил оборони, ведеться відповідно до вимог «Тимчасової інструкції з організації робіт у Міністерстві оборони України та ЗС України щодо впровадження стандартів НАТО», затвердженої заступником Міністра оборони України 09.09.2016 р. Інструкція визначає порядок отримання стандартів і військових нормативних документів НАТО, їх переклад, вивчення та впровадження в підготовку військ (сил), яке заплановано закінчити до кінця 2020 р.

Окрім консультативної підтримки НАТО, суттєва допомога Україні надавалася державами-членами Альянсу у рамках двостороннього співробітництва. У 2014 р. з ініціативи США був започаткований спеціальний навчальний механізм із залученням іноземних інструкторів у формі центру бойової підготовки підрозділів ЗСУ і Національної Гвардії на базі Яворівського полігону. З приєднанням до цієї ініціативи інших країн було створено Багатонаціональний об'єднаний координаційний комітет (БОКК) з питань військового співробітництва та оборонного реформування, куди увійшли представники України, США, Великої Британії, Канади та Литви. У рамках комітету було організовано Об'єднану багатонаціональну

⁵ Впровадження J-структури органів військового управління означає перехід до модульно-функціональної системи за стандартами НАТО: J1 – управління персоналом та адміністрування, J2 – розвідка, J3 – операції, J4 – логістика, J5 – оборонне та мобілізаційне планування, J6 – інформаційні системи, J7 – управління підготовки, J8 – бюджет і фінанси, J9 – цивільно-військові відносини.

тренувальну групу (JMTG-U). Підготовка здійснюється американськими, канадськими (операція «Юніфаєр»), литовськими, естонськими, латвійськими, польськими та британськими (операція «Орбітал») інструкторами. Діяльність БОКК включає: 1) планування курсової підготовки особового складу ЗСУ за кордоном; 2) отримання матеріально-технічних засобів за Програмою фінансування надання військової техніки, майна та послуг США іноземним державам (Програма FMF) та навчання особового складу ЗСУ для обслуговування окремих зразків техніки (контрбатареїні радары, медичне обладнання та устаткування тощо); 3) візити в Україну мобільних тренувальних груп; 4) лікування та реабілітацію поранених військовослужбовців.

В рамках Групи радників з оборонної підготовки (Defense Education Advisory Group, DEAG) інструктори зі США опрацьовують настанови з бойової підготовки на оперативному та тактичному рівнях для ланки відділення – взвод та рота – батальйон (на основі досвіду АТО-ООС та американських військових керівних документів).

Серед програм та ініціатив НАТО з питань надання консультативної та технічної підтримки основним документом вважається «Комплексний пакет допомоги для України» (КПД), ухвалений на Саміті НАТО у Варшаві (2016 р.). Мета КПД полягала в систематизації попередніх проектів і програм для прискорення реформування сектору оборони та більш ефективного спрямування ресурсів. У документі окремо відзначена участь радників НАТО у формуванні нових стратегічних документів і планів України, включаючи нову Стратегію національної безпеки (2015 р.) та Стратегічний оборонний бюлетень (2016 р.). У цьому контексті провідна мета КПД полягає в наданні Україні допомоги в реформуванні власних збройних сил відповідно до стандартів НАТО та досягнення їх взаємосумісності з силами НАТО до 2020 р. КПД містить понад 40 цілеспрямованих заходів з підтримки в декількох ключових сферах, які вважаються «взаємодоповнюючими компонентами спільної роботи на стратегічному рівні» та розширюватимуть можливості України щодо «посилення спроможності забезпечити свою безпеку». У документі відзначено, що країни-члени НАТО будуть продовжувати надавати українській стороні консультації стратегічного рівня з питань реформування секторів безпеки та оборони, а також інституційного розвитку через Представництво НАТО в Україні та роботу Спільної робочої групи з військової реформи. Основні напрями консультативної підтримки включатимуть демократичний та цивільний контроль над сектором безпеки і оборони, а також створення ефективних і дієвих структур безпеки і оборони. У рамках військового співробітництва діяльність буде зосереджена на розвитку взаємосумісності, освіти та підготовки.

НАТО та Україна також висловили намір розглянути економічні аспекти реформ в рамках Спільної робочої групи з економічної безпеки.

Серед питань управлінського та військового характеру відзначено наступні:

- просування інституційних реформ у сфері безпеки й оборони;

- удосконалення професійної військової освіти в Україні;
- посилення цілісності та кращих методів управління в українському оборонному та відповідному безпековому секторі.

Серед робочих механізмів, які мають забезпечувати досягнення намічених цілей, визначено Представництво НАТО в Україні, Процес планування та оцінки сил, Програму з удосконалення військової освіти, Програму НАТО з розбудови цілісності, прозорості, підзвітності та зниження корупційних ризиків в оборонних і безпекових інституціях і Програму професійної підготовки цивільного персоналу сектору безпеки і оборони.

НАТО продовжить сприяння в реорганізації та модернізації структур і спроможностей С4 та у сфері логістики і стандартизації. Передбачено, що питання військово-технічного співробітництва розглядатимуться Спільною робочою групою з питань оборонно-технічного співробітництва (СРГО) з урахуванням проекту, що реалізується в рамках трастового фонду з реформування систем логістики і стандартизації та в формі надання дорадчої допомоги у сфері трансформації оборонної промисловості України.

НАТО обіцяє надавати підтримку в реалізації нової Стратегії кібербезпеки України (2016 р.) та сприяти розвитку військово-технічних спроможностей з протидії кіберзагрозам. Через трастовий фонд з кіберзахисту передбачається забезпечення обладнанням та надання підготовки з метою посилення спроможностей України з реагування на інциденти у сфері кібербезпеки.

Окремий напрям відносин між Україною та НАТО стосується оборонно-технічного співробітництва. МЗС України характеризує мету ОТС як прагматичне використання можливостей міжнародної кооперації в інтересах розвитку озброєння і військової техніки ЗСУ та національного оборонно-промислового комплексу.

Участь представників України у заходах ОТС НАТО спрямовується на виконання національних цілей:

- використання кращих технічних стандартів / методик провідних країн світу упродовж життєвого циклу озброєння і військової техніки (дослідження, розроблення, виробництво, експлуатація, зберігання, модернізація, ремонт, відновлення та утилізація);
- розвиток виробничого та науково-технічного потенціалу, а також підвищення конкурентоспроможності підприємств національного ОПК.

Відповідно до положень Дорожньої карти Україна – НАТО з оборонно-технічного співробітництва від 16 грудня 2015 р. (зі змінами від 01 червня 2016 р.), основними напрямками оборонно-технічного співробітництва Міністерства оборони України з НАТО вважаються:

- вивчення та впровадження стандартів НАТО у сфері озброєння, військової техніки та матеріально-технічного забезпечення з метою досягнення Збройними Силами України взаємосумісності з силами НАТО;
- утилізація надлишкових та застарілих боєприпасів і протипіхотних мін;

- розвиток оборонних спроможностей, відновлення інфраструктури та матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України;
- модернізація системи зв'язку та автоматизації управління військами Збройних Сил України (С4) з метою підвищення обороноздатності та рівня взаємосумісності з НАТО;
- розвиток спроможностей у сфері безпеки повітряного простору;
- розвиток сумісних з НАТО систем стандартизації у сфері оборони та кодифікації предметів постачання Збройних Сил України;
- сприяння реформуванню оборонної промисловості України, створенню системи державного гарантування якості продукції оборонного призначення, а також встановленню зв'язків між оборонними промисловостями країн-членів НАТО та України;
- розвиток співпраці України з НАТО у сфері науки і технологій;
- удосконалення технічних спроможностей України у сфері протимінної діяльності та протидії саморобним вибуховим пристроям.

Українська сторона висловлює традиційне зацікавлення у забезпеченні участі своїх представників у засіданнях Конференції національних директорів з озброєння НАТО та її робочих груп / підгруп⁶, діяльності Комітету НАТО зі стандартизації, підгруп Ради НАТО з питань консультацій, командування та управління, багатонаціональних проектах концепції «Розумна оборона», дослідженнях Промислово-дорадчої групи (NIAG) та Організації НАТО з науки та технологій (STO).

Участь представників МОУ та ЗСУ в засіданнях груп / підгруп Конференції національних директорів з озброєнь НАТО сприяє вивченню та впровадженню стандартів НАТО у сфері озброєння, військової техніки та матеріально-технічного забезпечення з метою досягнення Збройними Силами України взаємосумісності з силами НАТО. За результатами участі в заходах та з урахуванням пакета Цілей партнерства визначаються переліки ключових стандартів НАТО у сфері озброєння та військової техніки, які доцільно використовувати у Збройних Силах України. Представники ЗСУ за погодженням з Міжнародним секретаріатом НАТО можуть брати участь у процесі розроблення (оновлення) існуючих стандартів НАТО з урахуванням нових викликів та загроз безпеці.

Розвиток оборонних спроможностей, відновлення інфраструктури та матеріально-технічного забезпечення ЗСУ реалізується шляхом практичного співробітництва України з Агенцією НАТО з підтримки та постачання (NSPA) у сферах: - спільного управління предметами постачання (COMMIT), у тому числі з використанням Логістичної електронної бази даних НАТО

⁶ Групи озброєнь сухопутних військ НАТО (NAAG) і підпорядкованих їй підгруп;
 Групи озброєнь повітряних сил НАТО (NAFAG) та підпорядкованих їй підгруп;
 Групи озброєнь військово-морських сил НАТО (NNAG) та підпорядкованих їй підгруп;
 міжвидових груп з питань управління життєвим циклом озброєнь (LCMG, AC/327), безпілотних авіаційних комплексів (JCG UAS), безпеки боєприпасів (CASG);
 Групи національних директорів з кодифікації НАТО (AC/135).

(NLSE); - несистемних брокерських послуг (RBS); - військово-морської логістики (NLSP); - боєприпасів (ASP); - демілітаризації, демонтажу та утилізації (D3).

Обмін інформацією в рамках Промислово-дорадчої групи НАТО (NIAG), Групи з управління життєвим циклом озброєння та військової техніки (LCMG, AC/327) Конференції національних директорів з озброєння й підпорядкованої їй Робочої групи № 1 з питань програмних процесів НАТО сприяють вдосконаленню державного гарантування якості продукції оборонного призначення та налагодженню зв'язків між оборонними промисловостями країн-членів НАТО та України.

Встановленню зв'язків між оборонними промисловостями країн-членів НАТО та України сприяють двосторонні заходи військово-технічного співробітництва з країнами-членами НАТО, зокрема в рамках Міжурядових комісій з питань військово-технічного співробітництва та участі представників України в заходах під егідою Організації НАТО з питань науки і технологій (STO).

Координація оборонно-технічних проєктів України з НАТО здійснюється через Секцію з оборонних питань Місії України при НАТО та Спільну робочу групу Україна – НАТО з оборонно-технічного співробітництва (СРГО), на засіданнях якої сторони розглядають стан і перспективи реалізації існуючих оборонно-технічних проєктів, діяльність трастових фондів у частині підтримки обороноздатності України, виконання Дорожньої карти Україна – НАТО з оборонно-технічного співробітництва, а також узгоджують План заходів оборонно-технічного співробітництва на черговий рік. На СРГО виносяться питання оборонно-промислової кооперації з країнами Альянсу, розробки новітньої зброї, заміни російських комплектуючих у виробках українського ОПК.

За нормативними документами, президент України здійснює керівництво державною політикою у сфері оборонно-технічного співробітництва України з іноземними державами. Рада національної безпеки та оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері ВТС та здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у цій сфері, подає президенту України відповідні висновки та пропозиції.

Реалізацію державної політики у сфері оборонно-технічного співробітництва забезпечує Кабінет Міністрів України, який укладає відповідні міжнародні договори, створює українську частину двосторонніх та багатосторонніх міжурядових комісій, визначає і затверджує державних замовників на поставку (закупівлю) товарів військового призначення, забезпечує проведення цінової політики щодо формування внутрішніх та зовнішніх цін на товари військового призначення.

Міжвідомча комісія з питань оборонно-промислового комплексу, як робочий орган РНБО, координує діяльність силових структур та оборонної промисловості у питаннях державної військово-технічної і військово-промислової політики, у сфері розроблення, виробництва, модернізації та

ремонту озброєння і військової техніки, реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу.

Специфіка військово-технічних відносин України з третіми країнами полягає в тому, що вітчизняні підприємства ОПК здатні випускати (у грошовому еквіваленті) лише близько третини найважливішої номенклатури, якої потребує армія. ОПК України не виробляє бойових літаків, комплексів протиповітряної оборони, корабельного озброєння, бойових вертольотів тощо. При цьому структура ОПК України зорієнтована переважно на експорт, який забезпечує 80-85% загального надходження коштів.

Другий специфічний аспект стосується монопольного становища державного концерну «Укроборонпром», який контролює імпорту зброї та техніки через спеціальних експортерів, більшість з яких входять до структури ДК «Укроборонпром», а також здійснює розподіл державних замовлень на виробництво військової техніки між підпорядкованими йому підприємствами державної форми власності.

З початку конфлікту на сході України більшість іноземної зброї та обладнання постачалося Україні у формі допомоги (за контактами на закупівлю військового обладнання та техніки по програмах зарубіжної військової та технічної допомоги). Участь «Укроборонпрому» в якості посередника викликала гострі заперечення, зокрема з боку США. Доцільно відзначити, що в ряді країн діють правові обмеження, які заперечують укладання контрактів з «Укроборонпром», що виступає посередником між продавцем (постачальником) та безпосередніми отримувачами продукції (обладнання чи озброєнь), якими є відповідні структури Міністерства оборони та частини ЗСУ.

За вимогами США контракти в межах FMF⁷ та FMS⁸ можуть бути юридично оформлені тільки з органом закупівель в рамках міністерства оборони приймаючої країни, а не з державним підприємством.

Хоча прямі комерційні закупівлі товарів військового призначення від оборонних компаній США теоретично можливі, на практиці американські фірми у короткостроковій перспективі, швидше за все, будуть розглядати питання про продаж зброї або військової техніки в Україні через FMS, враховуючи значні політичні та економічні ризики, а також дотримання суворих правил США при передачі високотехнологічного обладнання за кордон. До того ж, при імпорті продукції військового призначення підприємствами «Укроборонпрому» спостерігається завищення вартості імпортованих товарів на 5-20 і більше відсотків.

⁷ *Foreign Military Financing* (FMF) program – програма міністерства оборони США, яка передбачає надання грантів і позик для закупівлі американських озброєнь, оборонного обладнання та оплати військових тренувань.

⁸ *Foreign Military Sales* (FMS) program – програма, яка вважається формою іноземної допомоги в питаннях безпеки. Здійснюється шляхом продажу озброєнь і військової техніки відповідно до закону США про експортний контроль озброєнь (Arms Export Control Act, AECA).

В ході тривалої фахової дискусії експерти в галузі ОПК висловлювали пропозиції, які стосувалися як необхідності розробки виваженої державної військово-промислової політики, так і реорганізації структури управління в оборонній промисловості України. Серед них доцільно відзначити наступні пропозиції та зауваження:

1. Надання Міноборони та іншим силовим органам повноважень для здійснення прямих закупівель за імпортом товарів військового призначення та подвійного використання.

2. Проведення реорганізації ДК «Укроборонпром» шляхом корпоратизації оборонно-промислових підприємств та створення незалежних наглядових рад.

3. Передачу координуючих і наглядових функцій у галузі ОПК окремому центральному органу виконавчої влади у формі державного агентства, підпорядкованого профільному віце-прем'єр-міністру. Зокрема, запропоновані зміни обумовлені наявністю 16 замовників військово-технічної продукції у міністерствах і відомствах України. Єдиний центральний орган мав би формувати та реалізовувати державну військово-промислову політику, розпоряджатися бюджетними коштами та користуватися правом законодавчої ініціативи, узагальнювати потреби всіх силових відомств, відповідати за впровадження нових технологій, створення спільних з іноземними партнерами виробництв, уніфікацію та стандартизацію ОВТ, включно зі створенням мережі випробувальних лабораторій.

4. Законодавче забезпечення залучення приватних підприємств до реалізації завдань ОПК та розвитку державно-приватного партнерства.

5. Забезпечення державою фінансування підготовки серійного виробництва оборонної продукції на підприємствах всіх форм власності у разі включення її до Державного оборонного замовлення (ДОЗ).

6. Врахування грошового винагородження при впровадженні розробок і технологій у серійне виробництво (роялті) підприємствам – розробникам ОВТ.

7. Удосконалення діяльності військових представництв з концентрацією їх уваги на контролі якості продукції та вилучення з функцій військової прийомки погодження розрахунково-калькуляційних матеріалів.

Рекомендації стосовно розвитку технологій у галузі ОПК включають:

- створення у системі виконавчої влади органу, який має сприяти перспективним розробкам у сфері безпеки і оборони, забезпеченню ОПК науково-аналітичним обґрунтуванням та сертифікацією у відповідності до переходу на стандарти НАТО (на зразок DARPA – Управління перспективних дослідницьких проектів Міністерства оборони США);

- включення до державного оборонного замовлення здійснення науково-дослідних робіт, спрямованих на створення нових видів ОВТ;

- розробку Кабінетом Міністрів України принципів національної системи сертифікації ОВТ за стандартами НАТО та завдань щодо утворення

мережі лабораторій з випробування ОВТ вітчизняного виробництва за стандартами НАТО;

- створення урядової міжвідомчої комісії з питань переозброєння ЗСУ та інших збройних формувань силових відомств;

- модернізацію нормативної бази включно з концептуальним оновленням Закону України «Про державне оборонне замовлення», прийняттям законів «Про створення та виробництво боєприпасів, озброєння, військової та спеціальної техніки», «Про військово-технічне співробітництво України з іноземними державами», «Про офсетні угоди».

Принципове значення мають зміст і спрямування військово-технічної політики держави, включаючи визначення співвідношення між сприянням національним виробникам продукції ОПК та залученням зарубіжних технологій включно з закупівлею озброєнь за імпортом і створенням спільних підприємств з виробництва чи збирання зарубіжних зразків озброєнь. Очевидно, що Україна не зможе повністю покладатися на власний ОПК через відсутність низки видів виробництва та технологій. Усвідомлення цього потребує раціональної оцінки тих типів озброєнь і техніки, по яких вітчизняна промисловість спроможна забезпечити виробництво конкурентоспроможної продукції, та тих сегментів номенклатури, які потребують використання зарубіжних зразків.

Перший варіант (ставка на вітчизняного виробника та прагнення максимальної незалежності від імпорту) потребує державної підтримки, сприяння оновленню виробництва та фінансування розробки нових технологій, що видається найбільш бажаним з точки зору гарантування безпеки і високого рівня технологічного розвитку країни в цілому.

Змішаний варіант полягає в досягненні певного балансу між імпортом і внутрішнім самозабезпеченням. При цьому залучення іноземних інвестицій та технологій доцільно реалізувати через механізм офсетних (компенсаційних) договорів.

Третій варіант полягає в закупівлі ОВТ з урахуванням співвідношення ціна / якість, що потенційно веде до занепаду власного виробництва, втрати кадрів і залежності від політики урядів іноземних країн.

Ці питання набули гострої актуальності у зв'язку з планами реорганізації ДК «Укроборонпром» та підпорядкування Міністерству оборони підприємств, що входять до структури концерну. У такому разі слід очікувати, що функції формування та реалізації військово-промислової політики та відповідальність за реалізацію Державного оборонного замовлення будуть передані від Мінекономіки до МОУ. Залишається не ясним, яка форма підпорядкування чи акціонування буде застосована до підприємств ОПК і яку позицію займатиме керівництво МОУ в питаннях закупівлі озброєння. Натомість, у якості перехідної моделі виглядає більш доцільним підпорядкування виробничих підприємств ОПК незалежному агентству, яке змогло б провести аналіз стану галузі, аудит попередніх і новітніх контрактів МОУ та «Укроборонпрому» і визначити пріоритети державної політики.

Оцінка ситуації у сфері ОПК свідчить про невизначеність перспектив розвитку цієї галузі. Доцільно відзначити, що до кінця 2019 р. обсяг зовнішнього постачання озброєнь і техніки з країн-членів НАТО у сукупному матеріально-технічному постачанні ЗСУ залишався відносно незначним. Найбільше значення поставки обладнання і техніки у формі військової допомоги мали в 2014-2015 рр., на початковому етапі воєнного конфлікту на Донбасі. Номенклатура поставок включала засоби індивідуального захисту, прилади нічного бачення, тепловізори, системи зв'язку, безпілотні літальні апарати, контрбатареїнні радары, відносно незначну кількість автомобільної техніки, одяг, взуття, медичні препарати і устаткування.

Військово-технічні контракти з європейськими та американськими компаніями обмежувалися отриманням зразків у рамках безкоштовної допомоги чи закупівлею окремих партій озброєнь радянського зразка та устаткування у Польщі, Чехії, Німеччині (двигуни Deutz для БТР-4). У своїх намірах щодо закупівлі технологічно складного обладнання та засобів ураження (головно – боєприпасів) Україна не мала жодних преференцій. При цьому з боку європейських країн траплялися непоодинокі приклади відмови від надання дозволів на закупівлю озброєння та військової техніки. З 2015 р. сформувалася стала тенденція щодо обмеження при постачанні до України елементної бази електроніки, вузлів та агрегатів для виготовлення військової техніки і навіть певних видів напівфабрикатів, наприклад товстої броньової сталі. Ці обмеження не дозволяють забезпечити достатній конкурентний рівень новим зразкам техніки та озброєння, що розробляються та виготовляються в Україні. Показово, що таких підходів окремі європейські країни та Ізраїль дзеркально дотримуються і щодо Росії, проти якої оголошено санкції. Така ситуація обумовлює доцільність створення спільних підприємств із виробництва елементної бази на території України.

Єдиним прикладом прямої передачі військової допомоги для ЗСУ безпосередньо від НАТО стала передача пристроїв закодованого радіозв'язку та портативних GPS-трекерів у грудні 2018 р.

Більшість країн-членів НАТО (за винятком Польщі, Литви, США, Канади, Великої Британії, Чехії та Туреччини) продовжують дотримуватися не афішованого ембарго на постачання Україні летальних видів озброєнь. Адміністрація США також дотримувалася відповідного ембарго до осені 2017 р., коли було схвалено рішення про продаж Україні снайперських гвинтівок та надання Україні 37 комплексів ПТРК Javelin. Із 2015 р. США передали Україні 13 сучасних контрбатареїних радарів класу AN/TPQ-36 Firefinder і понад 30 одиниць AN/TPQ-49.

Перешкоди у поставках зброї з боку США було усунуто шляхом надання прав державним замовникам на здійснення повного циклу закупівлі ОВТ за імпортом, без залучення «спеціальних експортерів».

На комерційних засадах Україна купувала озброєння у США (снайперські гвинтівки 12,7 мм Barrett M82 та M107, ручні гранатомети PSRL-1), у Польщі та Чехії (БМП-1 і самохідні артилерійські установки 2С1 «Гвоздика»), у Туреччині (радіостанції компанії Aselsan). У 2018 р. Україна

придбала 6 турецьких розвідувально-ударних безпілотників БАК Bayraktar TB2 і озброєння до них, дві наземні станції управління і 200 керованих ракет Roketsan MAM-L.

Найбільш успішно українські підприємства розвивають військово-технічне співробітництво з Польщею та Туреччиною. З цими країнами укладено повноцінні угоди про співпрацю у військово-технічній галузі, зокрема Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про оборонно-промислове співробітництво від 18 вересня 2008 р. та Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про співробітництво у сфері оборони від 2 грудня 2016 р.

Враховуючи важливість військово-технічних відносин зі США, видається доцільним формування нормативної бази у цій сфері, включаючи розробку й укладення угоди між Україною та США про проекти у сфері досліджень, розробок, випробувань та оцінки, що згадується серед завдань поглиблення військово-технічного співробітництва з державами-партнерами України в Річній національній програмі під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік.

Переговори про створення спільних підприємств з закордонними партнерами, які б виготовляли оборонну продукцію, в Україні досі не реалізовані. Окремі ініціативи, включаючи проекти створення українсько-турецьких спільних підприємств, наштовхувалися здебільшого на організаційні, фінансові та бюрократичні перешкоди з українського боку.

Активізація співпраці з НАТО в контексті навчальних програм, менторського контролю і надання консультативної підтримки сприяла прискоренню реформ, насамперед у системі управління ЗСУ. У процесі активізації співпраці між Україною та НАТО в реформуванні сектору оборони і безпеки, за оцінками Міністерства оборони України, впроваджено 16% стандартів НАТО. Загалом таких стандартів налічується близько 2 тисяч, які регулюють близько 1200 угод про стандартизацію.

У планах Міністерства оборони на 2019 р. зазначено переведення органів військового управління ЗСУ на нову організаційно-штатну структуру з урахуванням принципів побудови та функціонування органів військового управління збройних сил держав-членів НАТО. З цією метою передбачено впровадження структури J, G, S в Генеральному штабі і штабних органах військового управління сил оборони всіх рівнів.

Мета цих заходів полягає у розмежуванні повноважень. Повноваження щодо планування оборони держави та стратегічного планування застосування сил покладаються на Генеральний штаб ЗСУ.

Формування та підготовка (генерація) військ (сил) покладається на Командування видів (окремих родів військ) ЗСУ. Відповідно, функції планування безпосереднього застосування військ (сил) покладаються на Об'єднаний оперативний штаб.

Планується розгортання єдиної інформаційної системи управління оборонними ресурсами, яка має відповідати стандартам, доктринам і рекомендаціям НАТО, а також розгортання регіональних центрів захисту

інформації та кібернетичної безпеки (у містах Вінниця, Чернігів, Миколаїв), центрів адміністраторів безпеки та безпеки інформації у складі інформаційно-телекомунікаційної системи ЗСУ.

Важливим внутрішнім завданням залишається виконання Дорожньої карти реформування системи логістичного забезпечення Збройних Сил на період 2016-2020 рр.

РОЗДІЛ 6.

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Історичне минуле містить чимало прикладів успішного розв'язання конфліктів та припинення агресії, вироблення схем нейтралізації викликів із застосуванням різноманітних механізмів захисту. Визначальна роль у цій царині належить НАТО як провідній безпековій організації, покликаній забезпечувати стабільність і захист євроатлантичного простору. Водночас членство України в НАТО – єдина надійна зовнішня гарантія державного суверенітету і територіальної цілісності нашої держави.

У низці сучасних піар-технологій запорукою реалізації суверенного вектору розвитку будь-якої держави, зокрема й України, є успішна інформаційно-пропагандистська стратегія. Першість у реалізації такої стратегії належить інституційним питанням, тобто розробці і реалізації нормативно-правового забезпечення курсу на євроатлантичну інтеграцію. Основоположними документами, що продовжують визначати відносини між Україною та НАТО на сучасному етапі, є Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору (1997 р.) та Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство (2009 р.).

У розвиток рішень згаданих документів активізувався і політичний діалог України з Альянсом, що забезпечується шляхом двосторонніх контактів на всіх рівнях, включно з міжпарламентським виміром. Провідну роль у поглибленні цього діалогу відіграє Комісія Україна – НАТО (КУН), створена в 1997 р. на виконання положень Хартії про особливе партнерство. Комісія проводить засідання не рідше двох разів на рік. Крім того, КУН може скликатися на вимогу України на підставі ст. 15 Хартії та ст. 8 Рамкового документу «Партнерство заради миру», якщо Україна відчуватиме пряму загрозу своїй територіальній цілісності, політичній незалежності чи безпеці. 13 грудня 2003 р. з метою забезпечення публічного характеру вироблення реалізації державної політики України щодо НАТО, включаючи широке інформування громадськості з цих питань, президент України Л. Кучма підписав Указ «Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки».

Активному поінформуванню населення про переваги інтеграційних євроатлантичних проектів завадила стихійна комерціалізація ЗМІ і слабкість законодавства у сфері інформаційної безпеки. Зазначене призвело, фактично, до відсторонення держави від участі у формуванні інформаційних потоків і втрати нею контролю над національним інформаційним простором.

За даними Держкомтелерадіо на 2007 р., в Україні було зареєстровано 1268 телерадіоорганізацій (647 – телемовних компаній, 524 – радіомовних, 97 – телерадіомовних). До державного сектору належали 30 телерадіоорганізацій, або 2,4% їх загальної кількості. Це – Національна телекомпанія України (НТКУ), Національна радіокомпанія України, ДТРК «Крим», 25 обласних і регіональних телерадіокомпаній, ДТРК «Всесвітня

служба “Українське телебачення і радіомовлення”» та телеканал «Культура». Із трьох потужних мереж телемовлення з загальнонаціональним покриттям дві належали приватним компаніям: УТ-2 – телекомпанія «Студія 1+1» (покриття – 95%); УТ-3 – телекомпанія «Інтер» (93%). У радіомовленні найпотужніший державний мовник – Національна радіокомпанія України, що випускала три програми і поширювала їх трьома радіомережами (УР-1, УР-2, УР-3). З 18 тисяч друкованих періодичних видань лише 9% були засновані органами державної влади, а з понад 90 інформаційних агентств – лише одне («Укрінформ») залишалося державним.

Серед особливостей національного інформаційного простору відзначалися:

- значна присутність іноземних мовників. Так, ефір прикордонних областей України заповнюють потужні передавачі сусідніх держав (наприклад, в ефірі Закарпаття ведуть мовлення 52 станції сусідніх держав; аналогічна картина – у Волинській, Чернівецькій областях, на Сході країни та в АР Крим);

- диспропорція інформаційних потоків між Україною і країнами ЄС та Україною і Росією. Загалом українські інформаційні потоки є значно меншими, ніж з боку Європи та Росії; водночас російська присутність в інформаційному просторі частково цілеспрямовано, частково опосередковано гальмує процес зближення України з Європою, підживлює сподівання частини громадян на альтернативну євразійську стратегію;

- відносно невелика частка вітчизняного інформаційного та культурного продукту в радіо- та телеефірі;

- відносна ізолюваність України від широкого міжнародного інформаційного простору та її прив’язаність до пострадянського російськомовного інформаційного середовища; значною перешкодою отримання інформації з зарубіжних джерел (окрім російськомовних) залишається незнання ними європейських мов міжнародного спілкування.

Назване вище позбавляє інформаційну політику у сфері євроатлантичної інтеграції належного підґрунтя. Основою такої політики мала б стати інтеграція в європейський інформаційний простір, проте цілеспрямованих дій держави у цьому напрямі протягом 2004-2007 рр. не спостерігалось. Понад півтора десятиліття зводиться входження в європейський інформаційний простір, зокрема, реалізація таких проектів, як Euronews.ua та Inozmi.ua. Що ж стосується інформації, яка надається українськими ЗМІ загалом, то вона не є повною, не завжди доступною (понад 40% усієї інформації поширюється через Інтернет) і переважно нейтральною за тональністю. Відзначається також зростання критичних і скептичних повідомлень. Така ситуація навряд чи відповідає завданням державних програм інформування громадськості.

Влада України офіційно започаткувала програми відповідного інформування лише у 2004 р. Вони були розраховані на чотири роки, їх виконання завершилось у 2007 р. Необхідно окреслити особливості виконання програм, їх результати та насамперед – суспільно-політичний

контекст, у якому вони виконувалися. Зокрема, наявність консенсусу політичних еліт навколо проголошеного курсу, оскільки, як впливає з досвіду нових країн-членів НАТО, такий консенсус є одним із головних передумов забезпечення суспільної підтримки зовнішньополітичних рішень влади.

Проблема консенсусу політичних еліт

Україна – єдина з держав СНД оцінюється експертами Freedom House як «вільна» держава. За результатами оцінювання вона перебуває в групі таких країн, як Болгарія, Румунія, Сербія, Туреччина, Хорватія, які або вже стали членами НАТО, або безпосередньо претендують на такий статус. Але подальше просування до євроатлантичних стандартів потребує узгоджених дій всіх впливових політичних сил.

Україна була серед перших країн, які приєдналися до ініційованої НАТО програми Партнерство заради миру (ПЗМ) у 1994 р.; подальший діалог виявив спільний інтерес до формалізації особливого характеру взаємодії, наслідком чого стало підписання у 1997 р. Хартії про особливе партнерство, що є унікальним документом у практиці Альянсу. Формальний набір рішень щодо початку процедур набуття членства в НАТО був ухвалений у 2002-2003 рр., однак характер тодішнього політичного режиму не відповідав мінімальним євроатлантичним критеріям, тому це питання не було внесено до порядку денного Альянсу.

Водночас, на відміну від країн ЦСЄ і Балтії, в Україні не склалося стабільного політичного та суспільного розуміння питання насамперед євроатлантичної інтеграції. Ставлення багатьох політичних сил до євроатлантичної проблематики є релятивним і залежить від політичної кон'юнктури. В Україні існувала опозиція курсу на зближення з НАТО, а правлячі еліти змінювали свої тактичні пріоритети з кон'юнктурних міркувань. Так, наприкінці 1990-х рр., попри успіхи імплементації Хартії про особливе партнерство, на рівні керівництва держави з кон'юнктурних міркувань існувала неформальна заборона на вживання терміну «євроатлантична інтеграція».

Ситуація змінилася на початку 2000-х рр., коли внаслідок ряду суперечливих обставин в Україні склався ситуативний консенсус політичних еліт з приводу необхідності інтеграції до НАТО. Протягом 2002-2004 рр. підтримку курсу на євроатлантичну інтеграцію виявляв безпрецедентно широкий спектр політичних сил: від опозиційних націонал-демократів до центристських партій, орієнтованих на тодішнього президента Л. Кучму. Наявність такого консенсусу відбилася, зокрема, в ухваленні нормативно-правових документів, більшість із яких дотепер не втратили актуальності, складаючи нормативно-правову базу курсу України на членство в НАТО. Серед них – Рішення РНБО від 23 травня 2002 р. «Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору», де кінцевою метою євроатлантичної інтеграції України визнається її членство в НАТО.

Найважливішим документом того періоду став поданий Урядом за розробкою РНБО України (робочою групою на чолі з академіком НАН України С.І. Пирожковим) та ухвалений конституційною парламентською більшістю 19 червня 2003 р. Закон «Про основи національної безпеки України», ст. 8 якого запровадила до українського законодавства мету набуття членства в Організації Північноатлантичного договору. У червні 2004 р. президент Л.Кучма затвердив своїм указом Воєнну доктрину України, де також була зафіксована мета набуття членства НАТО.

З-поміж документів зі сфери стратегічного планування слід назвати оприлюднену у 2004 р. Стратегію економічного та соціального розвитку України на 2004-2015 рр. «Шляхом європейської інтеграції». У ній сформульовано бажаний тоді для України алгоритм набуття членства в НАТО: 2004 р. – приєднання до ПДЧ, 2006 р. – подання заявки на вступ, 2008 р. – вступ України до НАТО.

18 листопада 2004 р. був прийнятий Закон України «Про організацію оборонного планування в Україні», який повністю враховує підходи країн-членів НАТО до правових засад системи оборонного планування, повноважень, основних функцій, завдань, а також відповідальності органів державної влади і органів військового управління у сфері розвитку воєнної організації держави.

Однак, не зважаючи на розроблену і затверджену схему впровадження курсу України на євроатлантичну інтеграцію і пов'язану з цим інформаційно-стратегічну роботу, про що йдеться у низці названих вище документів, вже під час президентських виборів 2004 р. питання євроатлантичної інтеграції України перетворилося на розмінну політичну карту.

У червні 2006 р. організації лівого та проросійського спрямування провели резонансу акцію у Феодосії, заблокувавши проведення навчань «Sea Breeze-2006», а Верховна Рада Криму оголосила півострів «територією без НАТО». Феодосійська міська рада, Херсонська та Харківська обласні ради ухвалили аналогічні рішення.

Напередодні виборчої кампанії 2006 р. опозиційний блок «Не так!» організував збирання підписів для проведення загальнонаціонального референдуму щодо вступу України до НАТО (було створено 109 ініціативних груп, зібрано понад 4 млн. підписів). На початку 2007 р. в Севастополі, Миколаєві, Одесі, Запоріжжі та інших містах країни опозиційні партії – КПУ, СДПУ(о), ПСПУ – провели «консультативні референдуми» з цього питання. Нарешті, В. Янукович, вдруге посівши посаду глави уряду, заблокував прискорення розвитку відносин з НАТО, заявивши на прес-конференції у Брюсселі 14 вересня 2006 р., що Україна не готова приєднуватися до ПДЧ. У січні 2008 р. знову розгорнулася антинатовська кампанія, приводом якої став лист керівництва країни на адресу Генерального секретаря НАТО з пропозицією залучити Україну до ПДЧ.

Ці події свідчили про відсутність консенсусу політичних еліт щодо євроатлантичного курсу. Порівняно зі станом «ситуативного консенсусу» суспільна підтримка гасла євроатлантичної інтеграції відчутно знизилася,

хоча підтримка європейської інтеграції залишилася порівняно високою, хоча й нестійкою.

Оцінка виконання Державної програми інформування громадськості з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 рр. засвідчила її низьку ефективність у реалізації визначених базових цілей:

- отримання громадянами України об'єктивної інформації про європейські та євроатлантичні інтеграційні процеси, цілі, принципи та основні напрями діяльності ЄС та НАТО, переваги членства в цих організаціях, стан та перспективи інтеграції України;

- усвідомлення громадянами України значення для національних інтересів реалізації цілей державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції;

- формування широкої суспільної підтримки курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію та набуття Україною членства в ЄС і НАТО.

Низька ефективність виконання програми визначалася її незадовільним інституційним та ресурсним забезпеченням. Серед причин низької ефективності програми відзначалися такі чинники, як низький рівень співпраці органів влади з структурами громадянського суспільства, неповне запровадження навчальних курсів з євроатлантичної інтеграції у вищих навчальних закладах, низький рівень забезпечення ВНЗ фаховими викладачами, недоліки в організації всеукраїнського конкурсу молодих науковців та науково-практичної конференції з питань євроатлантичної інтеграції України. Ряд заходів взагалі було скасовано, включно з міжнародним молодіжним табором у Карпатах для студентів та молоді держав-учасниць програми ПЗМ та навчанням курсантів українських військових навчальних закладів у державах-членах НАТО.

Функції координації і контролю за виконанням програми покладалися на Кабінет Міністрів України, який мав щороку до 1 березня інформувати Державну раду з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України про перебіг виконання програми. Для забезпечення виконання програми передбачалося створити дві профільних групи з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Утім, ці структури виявилися неефективними й зазнавали постійної реорганізації. Зрештою, замовником і координатором виконання програми був призначений Державний комітет телебачення і радіомовлення України – структура, що не мала відповідного статусу у системі центральних органів виконавчої влади, досвіду такої діяльності та відповідних штатних фахівців.

Кількість працівників у міністерствах і відомствах, яким доручено приймати участь у виконанні програми, було мізерним. Для порівняння: відповідний персонал у профільних міністерствах Болгарії становив 140 осіб, Литви – 150 осіб.

Серед негативних чинників слід також вказати на дефіцит консенсусу політичних еліт, включно з позицією керівників міністерств і відомств. Окрім цього, незадовільне виконання програми 2004-2007 рр. пояснювалося браком

фінансування та нестачею власних інформаційних каналів. Під прямим контролем Державного комітету телебачення і радіомовлення України залишалися агентство «Укрінформ» і Національна телекомпанія України, яка вела мовлення на телеканалі УТ-1 та першому і другому каналах українського радіо.

Виконання програми ускладнювала обмеженість бюджетного фінансування, яке не передбачало коштів, необхідних на тиражування та поширення продукту, оплати трансляції інформаційних повідомлень комерційними радіо- і телеканалами.

Початок військової агресії Росії проти України змусив керівництво держави зосередитись на розбудові системи захисту інформаційного простру, де інформаційно-пропагандистській складовій відводиться важлива роль. В умовах військової інтервенції, політичного та економічного тиску з боку РФ, інтенсивному політичному діалогу між Україною та НАТО сприяло рішення 23 грудня 2014 р. Верховної Ради про відмову України від позаблокового статусу, який виявився неефективним у контексті убезпечення держави від зовнішньої агресії та тиску.

26 лютого 2016 р. президент України підписав Закон «Про ратифікацію Угоди між Урядом України та Організацією Північноатлантичного договору про статус Представництва НАТО в Україні», відповідно до якого Центр інформації та документації НАТО об'єднується з Офісом зв'язку НАТО в єдину дипломатичну установу. Це перший подібний випадок в історії НАТО. У Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Актуальні питання зовнішньої політики України», які відбулися 7 грудня 2016 р., визначено доцільність активізації законотворчого процесу, спрямованого на реалізацію стратегічного курсу України на набуття членства в НАТО та ЄС.

У липні 2017 р. набув чинності закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо зовнішньополітичного курсу України», прийнятий Верховною Радою України 8 червня 2017 р. «За» відповідне рішення проголосували 276 депутатів. Законом вносяться зміни до законів України «Про основи національної безпеки України» та «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» у частині євроатлантичної інтеграції. Інтеграцію в євроатлантичний безпековий простір з метою набуття членства в НАТО було віднесено до пріоритетних національних інтересів України.

Відповідна законодавча основа просування України до НАТО була передумовою для отримання матеріально-технічної підтримки для посилення обороноздатності держави та спроможності захистити себе. Ця допомога надавалася на виконання рішень Уельського саміту НАТО 2014 р. для задоволення термінових потреб України, а також у стратегічному плані. Всього союзниками було надано матеріально-технічних засобів на суму близько 100 млн. дол. США. За координації штаб-квартири НАТО у медичних закладах країн-членів Альянсу пройшли лікування 377 військовослужбовців. Робота на цьому напрямку триває. Через ДСНС України надано гуманітарної допомоги на суму близько 20 млн. дол. США. Для відновлення спроможностей України у галузі гуманітарного

розмінування Альянсом прийнято рішення надати матеріально-технічну допомогу ДСНС України на суму понад 1 млн. євро.

8 березня 2016 р. у Брюсселі було проведено спеціальне засідання Комісії Україна – НАТО на рівні постійних представників за участю міністра оборони України. Серед інших питань, учасники дійшли консенсусу про необхідні заходи з реформування ЗСУ, що викладено у Стратегічному оборонному бюлетені України. Було наведено часові проміжки та кінцеві результати реформи та наголошено, що очікуваним результатом оборонної реформи мають стати збалансовані за обсягом завдань і чисельністю Міністерство оборони та Генеральний штаб, ефективні Збройні Сили, спроможні проводити операції за можливими сценаріями з протидії загрозам у воєнній сфері.

У відповідь на представлений Україною проект Стратегічного оборонного бюлетеня, держави-члени доручили політико-військовим структурам НАТО розробити проект Комплексного пакету допомоги Україні для розвитку її оборонних спроможностей на середньострокову перспективу, який було схвалено на Варшавському саміті НАТО.

Інформаційно-пропагандистська складова діяльності України на цьому шляху набула чіткого спрямування з призначенням у квітні 2016 р. віце-прем'єр-міністра уряду України з європейської та євроатлантичної інтеграції. В зв'язку з цим призначенням було прийнято рішення відновити роботу Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України, яка не функціонувала понад два роки. Раніше, з 2010 р., цей орган діяв під назвою Комісія з питань партнерства України з НАТО.

Комісія з питань координації євроатлантичної інтеграції є постійно діючим органом з координації та моніторингу заходів у рамках реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в НАТО. В своїй діяльності цей орган опікується питаннями контролю за використанням міністерствами та відомствами ресурсів Трастових фондів НАТО, іншої міжнародної технічної та гуманітарної допомоги, відповідає за аналіз та оцінку стану діяльності, пов'язаної з виконанням завдань у сфері євроатлантичної інтеграції, включно з напрацюванням пропозицій українських частин спільних робочих груп Україна – НАТО та міжвідомчих робочих груп.

З числа членів Комісії визначаються національні координатори з питань співробітництва України з НАТО, які забезпечують реалізацію покладених на Комісію завдань у відповідних сферах, включаючи зовнішню політику, реформування сектору безпеки і оборони України, ресурсне (фінансове) забезпечення, інформаційну безпеку, правову сферу, оборонну промисловість, розбудову національної системи стійкості та професійний розвиток.

Досвід нормативно-правового забезпечення

Як і в Україні, в усіх країнах ЦСЄ та Балтії курс на вступ до НАТО був закріплений на законодавчому рівні в документах стратегічного характеру.

Наприклад, у Стратегії національної безпеки Румунії зазначено, що НАТО та ЄС є єдиними міжнародними структурами, які “спроможні гарантувати незалежність та суверенітет, сприяти економічному, політичному та соціальному розвитку, який є притаманним демократичним країнам”. Виконання критеріїв вступу до цих організацій визначено як головні національні інтереси країни. Не відомий жоден випадок внесення змін до означених стратегічних документів, які б принциповим чином змінювали або скасовували напрям інтеграційних прагнень країн, що взяли курс на вступ до НАТО.

Кроки щодо подальшої роботи над підвищенням рівня підтримки українськими громадянами державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції викладено в Концепції вдосконалення інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2017-2020 роки. В документі, затвердженому Указом президента України № 43/2017 від 22 лютого 2017 р., міститься програма інформування громадськості щодо євроатлантичної інтеграції України.

Концепція передбачає:

- проведення двічі на рік моніторингу та аналізу громадської думки різних цільових аудиторій; проведення моніторингу веб-сайтів органів державної влади, НУО та ЗМІ щодо розміщення інформації з питань євроатлантичної інтеграції України; проведення брифінгів з питань співробітництва з НАТО, конференцій, круглих столів, семінарів, інформаційних заходів, зокрема днів євроатлантичного партнерства, днів Академії НАТО та тижнів НАТО; функціонування (наповнення) тематичного веб-порталу «Україна – НАТО» та оновлення офіційних веб-сайтів органів державної влади, розміщення у громадських місцях інформаційно-роз'яснювальних стендів, проведення тематичних художніх та фотовиставок, розповсюдження видань з питань євроатлантичної інтеграції (плакатів, листівок, календарів);

- активізацію співпраці з Мережею партнерства Україна – НАТО під егідою Спільної робочої групи Україна – НАТО з питань воєнної реформи високого рівня;

- започаткування відзначення щороку 9 липня річниці підписання Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору;

- створення теле- і радіопрограм із роз'ясненням державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції;

- підготовку та видання підручників і навчальних посібників, аналітичних матеріалів та іншої інформаційної продукції з питань євроатлантичної інтеграції для загальноосвітніх та вищих навчальних закладів;

- проведення тематичних навчань, курсів та семінарів для учнів (вихованців) і студентів всіх, зокрема і військових, навчальних закладів;

- у взаємодії з НУО проведення щорічних всеукраїнських конкурсів на знання проблематики євроатлантичної інтеграції, дитячих малюнків, студентських наукових робіт;

- підготовку та видання збірок матеріалів про окремі аспекти євроатлантичної інтеграції України для розповсюдження у державних органах, навчальних закладах та ЗМІ.

Реалізація Концепції забезпечуватиметься центральними і місцевими органами виконавчої влади та іншими державними органами. Центральні і місцеві органи виконавчої влади та інші державні органи мають надавати максимальне та всебічне сприяння неурядовим організаціям, активістам та волонтерам у рамках підготовки, організації та проведення заходів з інформування та роз'яснення державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції.

При цьому зазначимо, що на шляху імплементації згаданого важливого документу постає кілька необхідних умов і у першу чергу створення стабільного, широкого консенсусу політичних сил, структур громадянського суспільства навколо спільної мети – приєднання до НАТО. У цьому переконує і досвід країн Центрально-Східної Європи і Балтії, де завдяки такому консенсусу з перших кроків від проголошення незалежності і від самого початку постсоціалістичного розвитку цих країн зазначена мета дістала чітке і стабільне нормативно-правове оформлення та організаційне забезпечення.

Шлях до консенсусу в політичному істеблішменті країн ЦСЄ і Балтії, а згодом – у суспільстві не був простим: єдність позицій формувалася в боротьбі старих і нових еліт, у гострих загальнонаціональних дебатах, в активній і послідовній суспільно-політичній діяльності прихильників європейської і євроатлантичної інтеграції. Проте, слід підкреслити, що боротьба відбувалася переважно навколо часових меж і методів інтеграції. Водночас, ідею приєднання до євроатлантичної системи безпеки поділяли практично всі провідні політичні сили країн ЦСЄ і Балтії, розглядаючи Північноатлантичний Альянс як ефективну систему колективної безпеки, приєднання до якої відповідає національним інтересам країн.

Мотиви об'єднання національних політичних еліт були різними: усвідомлення європейської ідентичності, намагання вивільнитись від комуністичного минулого, досягнення європейських стандартів соціально-економічного розвитку, забезпечення ефективної безпеки країни, вихід з-під російського впливу тощо. Однак, ідея приєднання до євроатлантичної спільноти не була предметом масових маніпуляцій громадською свідомістю, інструментом боротьби за владу.

Отже, у країнах ЦСЄ і Балтії переважна більшість політичних еліт, політичних сил і партій об'єдналися навколо ідеї членства в НАТО, незалежно від їх політичних позицій та належності до того чи іншого сегменту політичного спектру: ліві, праві, центристи, включно з колишніми комуністами. Саме це стало запорукою незмінності політичного курсу названих країн і однією з передумов його суспільної підтримки.

Послідовність політики євроатлантичної інтеграції забезпечувалася незалежно від змін складу чи глав урядів. Так, в Естонії з 1992 р. до початку 2000 р. змінилося шість урядів і п'ять прем'єр-міністрів, проте інтеграційний процес залишався неперервним і послідовним.

Організаційне забезпечення

Всі країни мали в системі центральних органів виконавчої влади спеціальний координаційний орган, який опікувався завданнями євроінтеграції і координував діяльність у цьому напрямі інших органів та установ. У більшості країн у системі центральних органів виконавчої влади були створені спеціальні структури, як правило, у статусі міністерств і вище, очолювані або контрольовані главами урядів (Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словенія). В інших – функції координації діяльності органів влади покладалися на зовнішньополітичне відомство (як в Чехії та Угорщині). Головний координаційний орган залишався у своєму статусі до досягнення поставленого перед ним завдання, що забезпечувало стабільність усієї організаційної виконавчої структури. Про незмінність і серйозність намірів уряду виконувати взяті на себе зобов'язання свідчить не лише високий статус створеної структури з інтеграції, а й та обставина, що її очолював або контролював прем'єр-міністр.

Зрозуміло, що інформаційними кампаніями справа не обмежувалася. Успішність формування суспільної підтримки курсу на приєднання до НАТО була зумовлена, насамперед, реальними діями урядів країн ЦСЄ і Балтії в демократичному реформуванні та підвищенні соціальних стандартів і рівня життя громадян. Однак, це жодною мірою не применшує доцільності та важливості інформування громадян і забезпечення їх підтримки зовнішньополітичних кроків влади.

Особливості підготовки програм (стратегій) інформування. Як правило, розробці програм передували соціологічні дослідження щодо: (1) ставлення громадян до НАТО; (2) ступеня їх поінформованості про цю структуру; (3) запитів на інформацію різних соціальних груп. Соціологічні дослідження мали цільове спрямування на певні суспільні групи, серед яких обов'язково вирізняли молодь і ті професійні групи, які формують громадську думку. Так, в Угорщині на замовлення МЗС було здійснене соціологічне опитування чотирьох цільових груп: молоді, журналістів, мешканців відсталих аграрних районів, дорослого населення країни загалом. У Румунії були проведені дослідження у фокус-групах цільових аудиторій: учнів і вчителів у сільській місцевості; студентів; менеджерів малого і середнього бізнесу; активних жінок у містах. Надалі саме для цих груп були розроблені та виконані цільові інформаційно-просвітницькі кампанії.

Другою особливістю підготовки програм (стратегій) інформування було залучення до цього процесу фахівців з реклами та PR-технологій. Так, професійні рекламні агентства залучалися до підготовки стратегії державної інформаційної кампанії у Словенії. У Чехії тендер на кращу стратегію інформування виграла неурядова організація “Європейська інтеграція”,

заснована фахівцями з реклами, яка й розробила стратегію державної інформаційної кампанії 2002-2004 рр. Проведення вихідних соціологічних досліджень майбутньої аудиторії і залучення фахівців до процесу підготовки програм слугувало гарантією ефективності інформаційних кампаній і виправдовувало відповідні витрати.

Розробка та виконання державних програм з інформування громадськості мали чітке і розгалужене організаційне забезпечення. Відповідальність за нього була покладена або на спеціальні підрозділи згаданих вище структур (Латвія, Литва, Румунія), МЗС (Болгарія, Чехія) або органи, спеціально створені для інформування (Естонія, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина). У будь-якому випадку забезпечувалася чітка координація між органами з інформування та іншими державними структурами, їх підпорядкованість і контроль їхніх дій з боку вищої державної інституції.

На органи з інформування покладалися функції підготовки стратегії (програми) інформування, моніторингу її виконання, співпраці з іншими державними структурами, муніципалітетами, органами місцевого самоврядування. Вони також готували інформаційні матеріали, освітні програми, надавали консультації державним структурам, замовляли соціологічні дослідження тощо. В окремих країнах на них покладалися також функції підвищення кваліфікації державних службовців у заданій сфері.

Зазначені органи створювали мережу (або надавали підтримку її створенню) регіональних центрів європейської інформації, діяльність яких, як правило, адміністрували неурядові організації. Вважалося, що саме регіональні центри є найбільш важливими майданчиками не лише для розповсюдження інформації, але й – що головне – для проведення публічних громадських дискусій між державними структурами і громадськістю.

До завдань органів з інформування належали також забезпечення співпраці з неурядовими організаціями, а також із представництвами Європейської Комісії, держав-членів ЄС і НАТО, які також залучалися до роботи з інформування громадян. Таким чином, до інфраструктури, що забезпечувала виконання програм, крім відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування муніципалітетів, залучалися мережі регіональних центрів, неурядові організації тощо.

Роль неурядових організацій

Без особливого перебільшення можна стверджувати, що неурядові організації відігравали ключову роль у виконанні державних програм інформування громадськості країн ЦСЄ і Балтії. Як зазначалося вище, неурядові організації брали участь у розробці або розробляли самостійно стратегії інформаційних кампаній, адміністрували роботу регіональних центрів європейської інформації, які координували діяльність і взаємодію органів місцевої влади та НУО. Водночас головним ефектом участі неурядових організацій у виконанні державних програм інформування було те, що саме вони трансформували питання членства з “їх” питання в “наше”,

з питання держави, уряду, політиків, військових (якщо йдеться про НАТО) – в питання кожного громадянина.

З одного боку, цьому сприяв сам статус неурядових організацій, з іншого – форми діяльності, до яких вони здебільшого вдавалися: громадські дискусії, диспути, круглі столи. Так, у Польщі у вересні 1999 р. було оголошено відкритий конкурс на право адміністрування регіональних інформаційних центрів, у якому взяли участь 130 НУО, органів місцевого самоврядування та вищих навчальних закладів. НУО виграли конкурс стосовно більшості регіональних інформаційних центрів тощо. Запрошені до участі в цих заходах державні особи не головували, а на рівних засадах брали участь у дискусії і змушені були відповідати іноді на “незручні” питання, торкатися тем, які зазвичай обходять в офіційних виступах та інтерв'ю. Іншими словами, громадські організації створювали контекст дискусії між рівними, однаковою мірою зацікавленими сторонами, що дійсно сприяло усвідомленню учасниками дискусії її предмету як “свого” власного питання.

Фінансове забезпечення. Як свідчать дані, витрати країн-кандидатів на інформування про європейську інтеграцію були досить значними. У розрахунку на 1000 осіб населення, вони становили в середньому €100-300 на рік.

Інформування громадськості стосовно приєднання країн ЦСЄ і Балтії до Альянсу відбувалося у рамках Планів дій з набуття членства (ПДЧ), невід’ємною частиною яких стали спеціальні інформаційні кампанії – в тих країнах, де існували проблеми з рівнем громадської підтримки. Так, у ПДЧ Словаччини містилася Національна програма з підготовки до членства в НАТО (NP PRENAME), яка передбачала виконання, як складової, Громадської інформаційної стратегії. Натомість, наприклад, у Словенії під егідою Державного інформаційного управління протягом 2001-2004 рр. виконувалася окрема Програма інформування громадськості щодо вступу до НАТО (The Public Awareness Programme on Accession in NATO).

Як і у випадку інформування громадян стосовно членства в ЄС, інформаційні кампанії з приєднання до НАТО будувалися з урахуванням специфіки та запитів цільових суспільних груп, з використанням різноманітних форм і засобів інформаційної діяльності та в тісній співпраці органів державної влади з неурядовими організаціями. Так, МЗС і Міністерство оборони Латвії надавали максимальну підтримку Латвійській Трансатлантичній асоціації (LATO) та Латвійському Трансатлантичному молодіжному клубу (LTJK), що були головними провідниками ідеї членства країни в НАТО.

Складність забезпечення суспільної підтримки вступу до НАТО семи країн – Болгарії, Естонії, Латвії, Литви, Румунії, Словаччини і Словенії – полягала в тому, що їх приєднання до ПДЧ у 1999 р. збіглося в часі з подіями в колишній Югославії. На додаток, у країнах Балтії відчувався досить потужний тиск з боку Росії на керівництво як цих країн, так і НАТО, зокрема, через політико-дипломатичні канали. З одного боку, Росія пропонувала країнам Балтії гарантії безпеки, з іншого – погрожувала економічними

санкціями в разі їх вступу до Альянсу та блокувала ратифікацію договорів про державні кордони.

Тому інформаційні кампанії в цих країнах відбувалися в несприятливих умовах і для забезпечення суспільної підтримки членства в Альянсі мусили бути потужними та ефективними.

Вплив подій 1999 р. в Югославії на громадську думку виразно відбився на динаміці суспільної підтримки вступу до Альянсу, наприклад, Словаччини. У квітні 1998 р. зазначене членство підтримували 58% словаків, не підтримували – 31%. Проте, у червні 1999 р. підтримка членства в Альянсі впала до 35%, число противників зросло до 53%. Активізувалися також противники членства у політичних колах країни. За словами Посла Словацької Республіки в Україні У. Руснака, вони «говорили про те, що ще не час, оскільки саме відбувалася війна проти Югославії; говорили про те, що не дамо зашкодити сербам, що там живуть наші брати, що там є і словаки. Цей крик опозиції народ підтримував тоді майже повністю: 80% словаків симпатизували сербам, і лише 20% були на стороні НАТО. А що стосується вступу до Альянсу, то цей крок підтримували 27% населення».

Тому словацькому уряду належало докласти максимум зусиль для подолання негативного сприйняття зазначених подій. У Польщі членство в Альянсі з 1993 р. стабільно підтримували більше половини громадян (57%), а напередодні вступу в березні 1999 р. підтримка становила 67%. В Угорщині в листопаді 1997 р. був проведений загальнонаціональний референдум з питання вступу країни до Альянсу. «За» вступ проголосували 85% з числа громадян, які взяли участь у референдумі, «проти» – 15%. Таким чином, вступ Угорщини до НАТО підтримали 41,5% громадян, які мали право голосу, проголосували «проти» – 7%.

Для інформування громадян Словацької Республіки і забезпечення суспільної підтримки членства країни в Альянсі була розроблена Громадська інформаційна стратегія як частина Національної програми з підготовки до членства в НАТО, ухваленої і здійснюваної в рамках Плану дій з набуття членства в НАТО (ПДЧ). Пріоритети Програми: (1) підвищення обізнаності громадськості щодо НАТО, надання громадянам повної і всебічної інформації щодо Альянсу та перспектив, що випливали з членства в ньому Словаччини; (2) забезпечення суспільної підтримки членства Словаччини в Альянсі. Для виконання Програми у 1999 р. була заснована структура з 13 міжвідомчих робочих груп, кожна з яких відповідала за певний напрямок роботи.

Серед них – Міжвідомча робоча група з інформування громадськості (Working Group for Public Information), покликана формулювати і виконувати Громадську інформаційну стратегію, координувати виконання її окремих напрямів державними органами та НУО. До її складу належали дорадчі експертні ради, Стратегічна і Креативна групи. Організатори інформаційно-просвітницької кампанії пояснюють її успіх наступними факторами:

- інформаційна діяльність була організована як комунікація, діалог, дискусія, де Уряд бачив своїм основним завданням стимулювати публічні дебати, а не диктувати певну думку;

- обговорювалися теми не лише НАТО, але й широкого контексту міжнародних відносин і міжнародної безпеки, а також – фундаментальні цінності євроатлантичної спільноти, майбутнє Словаччини, її місце в новому світі; завдяки цьому дискусія, яка спочатку роз'єднувала суспільство, стала об'єднуючим чинником;

- було доведено, що міжнародні відносини, безпека, питання зовнішньої політики, які багато людей вважали далекими від свого повсякденного життя, насправді безпосередньо їх стосуються;

- активна участь громадських організацій дозволила трансформувати питання членства в НАТО з “їх” (тобто політиків, уряду, військових) на “наше” (тобто громадян) питання;

- була забезпечена тісна взаємодія НУО з урядовцями, наприклад, представники МЗС, Міноборони, інших державних органів часто виступали як запрошені гості на заходах громадських організацій;

- пріоритетною адресною групою було визначено молодь: із більш ніж 60 проектів, реалізованих у 2001-2002 рр., близько двох третин були адресовані студентам, старшокласникам і молоді загалом.

У громадських дебатах були використані всі можливі засоби та форми комунікації, які загалом можна поділити на дві групи: перша – освітньо-інформаційні проекти (лекції, дебати, семінари, книги, спеціальні (дискусійні), теле- та радіопрограми), друга – проекти популяризації (короткі телеролики, постери на транспорті – не рекламно-пропагандистського характеру на користь членства у НАТО, а такі, що стосуються широкої тематики суспільних дискусій), спеціальні заходи у публічних місцях (площах міст тощо), автобусні тури тощо). Ця група проектів була важливою для “наближення” теми НАТО до людей, не надто зацікавлених у тематиці, які не взяли б участі в заходах першої групи.

Головна особливість інформаційної кампанії у Латвії полягала в тому, що координуючі функції і переважну частину ресурсів зосередила у своїх руках неурядова структура – Латвійська трансатлантична організація (LATO), утворена у 1999 р. шляхом об'єднання найбільш активної частини прихильників членства Латвії в Альянсі. LATO ініціювала впровадження механізмів координації зусиль державних органів (МЗС, Міноборони), донорів і громадських організацій на основі визнання спільної мети та необхідності співпраці заради її досягнення. Були створені прозорі й ефективні процедури подання та розгляду заявок на фінансування зі зрозумілою та оперативною системою прийняття рішень. LATO декларувала позапартійність і чітко дотримувалася принципу невтручання в політичну конкуренцію, прагнула до якнайповнішої репрезентативності; створила умови для оперативного реагування на виклики в інформаційній сфері. Відкритість до медіа – один із ключових комунікаційних принципів LATO.

Акцент інформаційної кампанії робився на поширення інформації про головні цінності, що об'єднують країни Альянсу. Лише протягом 2001-2003 рр. ЛАТО організувала понад 30 публічних семінарів і дискусій з жителями Риги та регіонів Латвії, 20 громадських кампаній та кілька десятків молодіжних заходів. Протягом чотирьох років було зроблено понад 400 публікацій у друкованих ЗМІ. Однією з цільових програм була програма “Безпека демократії – безпека особистості, сім’ї, суспільства”, спрямована на представників національних меншин, насамперед, росіян (і російськомовних громадян загалом). Програма передбачала:

- підтримку суспільної інтеграції національних меншин, зокрема, через нові можливості, зумовлені вступом до системи колективної безпеки НАТО;
- навчання лідерів НУО, що працюють у середовищі меншин, з питань безпеки, зовнішньої політики; співробітництво з неурядовими організаціями меншин з інформаційного обміну; організацію спільних заходів на європейську, євроатлантичну тематику; залучення неурядових організацій та активістів меншин до співробітництва в питаннях зовнішньої політики;
- участь членів ЛАТО у створенні рад з інтеграції (громадян), у проектах самоуправління громад, у т. ч. національних меншин.

За оцінкою генерального секретаря ЛАТО М. Мартіна, інформаційна кампанія в Латвії була успішною тому, що: 1) була добре підготовлена і спрямована на цільові аудиторії; 2) спиралася на ґрунтовно створений, розгалужений, координований за європейськими принципами механізм співпраці урядових структур із громадськими організаціями; мала постійну фінансову підтримку уряду.

Головною структурою, що просувала ідею членства країни в Альянсі, стала неурядова організація Атлантичний клуб Болгарії (далі – Клуб), створений у 1999 р. на позапартійних засадах групою молодих, демократично налаштованих парламентарів. Головна увага Клубу була зосереджена на інформуванні громадськості про проблеми світової безпеки та міжнародних відносин. У його засіданнях брали участь провідні політичні діячі Болгарії: президенти країни Г. Парванов, П. Стоянов, Ж. Желев, прем’єр-міністри І. Костов, Ж. Віденов, Симеон Сакс-Кобург-Готський. У 2002 р. Клуб організував візит до Болгарії Іоана-Павла II та його виступ перед 3500 провідних болгарських інтелектуалів, митців і вчених. Клуб фактично «виховав» міністра закордонних справ країни С. Пассі, який у 1991-2001 рр. був президентом Клубу, а надалі став помітним політиком і на європейській арені. Клуб надавав значної уваги також зовнішньополітичному забезпеченню атлантичного курсу країни, концентруючи свої зусилля на США, де він налагодив співпрацю, зокрема, з Атлантичною радою США, Новою Атлантичною ініціативою, Американським єврейським комітетом. У 1996 р., поряд із Клубом, почало діяти його своєрідне молодіжне крило – Болгарський євроатлантичний молодіжний клуб, який займався організацією візитів і публічних лекцій перед болгарською молоддю вітчизняних і закордонних експертів, а також – організовував ознайомчі візити молоді, зокрема, молодих політиків, до країн НАТО. Іншим партнером Клубу стала

Національна дискусійна асоціація (National Debate Association), також орієнтована на роботу переважно з молоддю.

Асоціація охопила кілька тисяч індивідуальних учасників у головних містах країни і спиралася на роботу дискусійних клубів, створених практично при всіх головних вищих навчальних закладах. У 1997 р. під егідою Клубу почав працювати Інформаційний центр НАТО, який здійснював популяризаторсько-пропагандистську діяльність, створив електронну базу даних про НАТО і процес інтеграції до нього Болгарії, а також інформував міжнародну спільноту про атлантичні прагнення Болгарії. До лобіювання атлантичних прагнень Болгарії Клуб залучив також болгарську діаспору, виступивши у 2002 р. з ініціативою “Лобі за Болгарію в НАТО” (Lobby for Bulgaria in NATO), зорієнтовану на підтримку позицій болгарського Уряду урядами інших країн під час підготовки і безпосередньо під час Празького саміту Альянсу. Цікавим технологічним кроком Клубу стали ініціативи “атлантизації” топоніміки великих міст країни, на чийх картах з’явилися назви: Атлантична площа, площа Атлантичного Альянсу, паркова площа НАТО, площа Атлантичної солідарності тощо.

У країнах Балтії, як зазначалося вище, відчувалася потужна протидія вступу до Альянсу з боку Росії, яка здійснювалася, крім політико-дипломатичних каналів, через російські ЗМІ та російську діаспору в цих країнах. За даними опитувань «Євробарометра», якби референдум стосовно вступу до НАТО в Естонії, Латвії і Литві відбувся у 1997 р., то членство в НАТО підтримали б там лише 30-35% громадян. Ситуацію змінили, крім іншого, широкі інформаційні кампанії. Так, у 2001 р. рівень підтримки членства в НАТО в Латвії складав 59% (причому серед етнічних латишів цей відсоток сягнув 70%, серед російськомовних національних меншин – 39%). У 2006 р., напередодні Ризького саміту НАТО, зафіксовано найвищий показник підтримки членства Латвії в Альянсі – 78,8%. У Литві у 2002 р. суспільна підтримка членства країни в НАТО становила 75%. Переважна більшість громадян сприймали Альянс як організацію, що гарантує безпеку і сприяє позитивному інвестиційному клімату Литви. Отже, в результаті цілеспрямованих зусиль, до яких вдалися національні еліти згаданих країн ЦСЄ і Балтії через механізми інформаційних кампаній, в результаті вдалося переконати громадян у тому, що вступ до Альянсу відповідає національним інтересам країни. У тісній співпраці між державними органами, громадськими організаціями та мас-медіа вдалося загалом забезпечити як поінформованість громадян стосовно НАТО, так і суспільну підтримку членства в Альянсі.

Огляд досвіду інформаційних кампаній стосовно євроатлантичної інтеграції нових країн-членів НАТО свідчить про наступне.

Ключовою умовою успішності зазначених кампаній була наявність стійкого консенсусу політичних еліт навколо визначеного курсу інтеграції, що забезпечила відповідно стійкість і послідовність державної політики інтеграції та її інформаційного супроводу.

Розробці державних програм інформування передували широкі соціологічні дослідження (як загальнонаціональні, так і дослідження цільових груп) з метою з'ясування ставлення громадян до курсу інтеграції, рівня їх поінформованості та запиту на інформацію.

До розробки програм інформування залучали фахівців з реклами та PR-технологій, що забезпечило професійний рівень програм і наступну ефективність їх виконання. Так само до розробки програм на якомога більш ранніх стадіях доцільно залучати їх майбутніх виконавців.

Головне завдання розробників програм полягало в тому, щоб забезпечити відповідність інформації запитам цільових груп, її доступність і зрозумілість для них.

Особливої уваги потребують такі цільові групи: 1) ті, хто впливають на формування громадської думки (журналісти, вчителі і педагоги, працівники культури, медики, священнослужителі (особливо в сільській місцевості) та інші професійні групи); 2) молодь; 3) пенсіонери (у випадку, коли саме ця категорія є найбільш активними та дисциплінованими учасниками виборів, референдумів тощо).

Виконання програм мусить мати належне нормативно-правове, організаційне та фінансове забезпечення. Організаційне забезпечення може бути побудоване за різними моделями, але в кожному випадку має бути забезпечена жорстка вертикальна та горизонтальна координація дій усіх залучених до виконання програми структур, що дозволить встановити та дотримуватися визначених пріоритетів.

Фінансове та інше ресурсне забезпечення має відповідати рівню вихідної поінформованості громадян і характеру їх ставлення до напрямку інтеграції.

Важливим і необхідним ресурсом держави у виконанні програм інформування є неурядові організації, тому що лише вони здатні перевести питання інтеграції з питання влади в питання кожного громадянина.

Серед засобів імплементації Концепції у сфері інформаційно-пропагандистської діяльності намічено: створення каналів комунікації для поширення публічної інформації та залучення громадськості до комунікації та оцінки громадської думки щодо відносин Україна – НАТО; використання інструментів взаємодії України з НАТО, зокрема Партнерства зі стратегічних комунікацій, для забезпечення ефективного інформування громадськості та створення необхідних комунікаційних інституційних систем і навичок; залучення міжнародних донорів; залучення регіональних інформаційних центрів, що опікуються питаннями євроатлантичної безпеки; ефективна взаємодія центральних і місцевих органів виконавчої влади та інших державних органів з Представництвом НАТО в Україні, Центром інформації і документації НАТО в Україні, Офісом зв'язку НАТО в Україні, радниками НАТО, акредитованими в Україні.

Попри певні коливання, у підсумку вище керівництво України підтвердило курс на європейську і євроатлантичну інтеграцію, який отримав нормативно-правове оформлення та був зафіксований у законодавчих і

нормативних актах. Проте, суспільна підтримка зазначеного курсу, як свідчать результати моніторингу громадської думки, є нестійкою, мінливою (насамперед – стосовно євроатлантичної інтеграції) та одночасно – не забезпеченою належним рівнем поінформованості про Організацію Північноатлантичного договору. За такої ситуації масова суспільна свідомість є вразливою до різноманітних маніпуляцій, внутрішніх і зовнішніх впливів.

На сучасному етапі встановлено пріоритетність впровадження стандартів НАТО, досягнення сумісності армії і спецслужб України з відповідними службами і засобами країн-членів НАТО, що забезпечить у майбутньому набуття членства України в Альянсі. На сьогодні у співробітництві з Україною Альянс обрав саме трастову схему допомоги, вже маючи позитивний досвід запровадження такого варіанту спрямування накопичених коштів на вирішення конкретних завдань з іншими державами. Після 2000 р., в ході реалізації програми «Партнерство заради миру» цей механізм продемонстрував позитивні результати як форма фінансування програми знищення запасів протипіхотних мін. Позитивною характеристикою проектів трастових фондів є й те, що в ході їх реалізації забезпечуються найвищі стандарти у питаннях охорони навколишнього середовища, здоров'я та безпеки. До того ж ці проекти є прозорими та підлягають перевірці, яку здійснюють ревізори НАТО.

Зрушення на Європейському континенті, зокрема агресивна політика Росії, воєнні дії російської військової машини як на українському, так і на сирійському фронтах, сприяли «пробудженню» Північноатлантичного Альянсу, змусили його змінювати тактику й виробляти нову стратегію. Було прискорено формування посилених сил швидкого реагування та розміщення нових військових об'єктів у таких країнах як Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія.

Результати прийнятих рішень та їхньої реалізації є доволі вагомими. Водночас, Україна й дотепер не має повноцінної системи захисту. Застосований механізм санкцій попри також і інформаційну складову не дає синергетичного ефекту, оскільки санкції є точковими і розпиленими, хоча й дошкуляють агресорові. Водночас спостерігаємо й певні позитивні тенденції. Україна крок за кроком, спираючись на підтримку союзників, долає свою військову відсталість, а НАТО розширює матеріальну і консультативну допомогу Україні. Утім, переліченого недостатньо для протистояння агресорові. Вседозволеність породжує ще більший реваншизм, примножує рішучість агресора, породжуючи нові виклики світовій та регіональній безпеці.

Природа консенсусу, згаданого вище, заслуговує окремого аналізу. Очевидно, що його учасники виходили з дещо різних міркувань, а фактор кон'юнктурного балансування відігравав провідну роль у системі мотивацій тодішнього президента Л. Кучми та близьких до нього політичних сил. Водночас, ситуативний «євроатлантичний консенсус» 2002-2004 рр. був реальністю і продемонстрував принципову можливість досягнення спільної

позиції переважної більшості політичних сил України щодо членства в НАТО. Показово, що в той період соціологічні опитування фіксували найвищий рівень суспільної підтримки членства в НАТО – на рівні 32-34%, тоді як число противників його не перевищувало 40%. З іншого боку, кон'юктурний характер консенсусу зумовив його нестабільність і вразливість.

Аналіз динаміки ставлення населення України до вступу в НАТО протягом 2000-2019 рр. показує, що рівень підтримки цієї ідеї досяг максимального значення у 2019 р. і дорівнює 46%. При цьому більшість населення України висловлює позитивне ставлення до ідеї вступу в ЄС (59%). Зміна громадської думки на користь неупередженого ставлення до НАТО – копітка, тривала робота, що вимагає спільних зусиль держави, громадських інституцій і кожного громадянина. Її результатом має стати розуміння Альянсу громадянами не як чужинця та агресора, а як надійного партнера. Вже нині ми спостерігаємо повільну, але позитивну зміну тенденції підвищення суспільної підтримки курсу на євроатлантичну інтеграцію України.

На сучасному історичному етапі розвитку нашої держави інформаційно-пропагандистська стратегія євроатлантичної інтеграції має вбирати наступні важливі складові.

1. Чітке визначення пріоритетів інформаційної політики, яке має сприяти реалізації курсу на євроатлантичну інтеграцію України, забезпечити широку і стабільну громадську підтримку, яка б ґрунтувалася на усвідомленні конкретних переваг від поглиблення партнерства і членства в НАТО.

2. Інформаційна стратегія має ґрунтуватися на розумінні виживання Української держави як суверенної одиниці на географічній мапі світу за вірогідності приєднання до НАТО.

3. Євроатлантична інтеграція України покликана стати інструментом модернізації українського суспільства, перетворення країни на консолідовану демократію та економічно розвинуту потугу, яка може себе захистити сучасною зброєю і могутніми Збройними Силами.

4. Успішність інформаційно-пропагандистської стратегії неодмінно обумовлюється консенсусом державно-політичної еліти щодо зовнішньополітичних пріоритетів – інтеграції та членства в НАТО.

Пріоритетними завданнями в цій сфері є:

- досягнення консенсусу державно-політичної еліти стосовно інтеграції України до Альянсу;

- широке залучення наукової еліти (на базі ДУ «Інституту всесвітньої історії НАН України») до розгортання системи інформування громадян щодо пріоритетів, реального стану виконання, поточних завдань і перспектив державної політики євроатлантичної інтеграції, можливостей, що існують у рамках співпраці з НАТО;

- введення обов'язкових навчальних курсів про НАТО для всіх категорій студентства у ВНЗ України задля сприяння зростанню обізнаності

про Альянс (історія створення, цілі та завдання, діяльність НАТО, проведення миротворчих операцій під егідою Альянсу, участь у них України, вимоги до країн-кандидатів, сучасний стан співробітництва України з НАТО тощо);

- подолання упередженостей, застарілих пострадянських і нових негативних стереотипів;

- ініціювання широкого, неупередженого, об'єктивного обговорення в суспільстві проблем і перспектив європейської та євроатлантичної інтеграції України, зокрема, моделей забезпечення національної безпеки України;

- формування суспільної зацікавленості тематикою НАТО, створення стабільної потреби в отриманні відповідної інформації; формування широкого громадського запиту на реформи відповідно до європейської моделі; внесення питань євроатлантичного порядку денного до внутрішньо-українського дискурсу;

- формування сприятливого інформаційного клімату в країнах НАТО стосовно євроатлантичної інтеграції України (залучення до відповідної кампанії посольств, представництв, культурних та інформаційних центрів України за кордоном, громадських організацій і лідерів громадської думки країни).

Пріоритетність курсу європейської інтеграції вимагає відповідної суспільної підтримки, що досягається шляхом формування комунікативних ланок «влада – громадськість» та забезпечення агітаційно-інформаційної загальнонаціональної кампанії. Також потребують необхідного фінансування заходи з підготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері євроатлантичної інтеграції.

Для того, щоб інформаційно-пропагандистська стратегія євроатлантичної інтеграції України було плідною та ефективною, вона має відповідати принципам науковості, системності та диференційності.

Науковість передбачає очищення інформації від стереотипів, застарілих міфів, популістських гасел. Необхідно спиратися на реальні факти і процеси, об'єктивно оцінюючи історичне минуле України та перспективи розвитку її відносин з країнами регіону, наголошувати на національних інтересах України.

Системність означає цілісність як інформаційних структур, що діють за єдиним планом і цілями, так і змістовну послідовність та єдність інформаційного матеріалу.

Диференційність передбачає врахування професійних, етнічних, вікових, конфесійних та інших особливостей соціальних груп, на які спрямовано інформаційний вплив.

Тобто, для кожної групи необхідно підбирати такі інформаційні матеріали, які поряд із загальною поінформованістю викликали б особливий інтерес. Такий підхід забезпечить єдність загальносуспільних, групових та особистих інтересів громадян у питаннях європейської та євроатлантичної інтеграції.

Тож нині імперативним завданням постає досягнення зміни громадської думки на користь неупередженого ставлення до НАТО. А це спонукає всі державні владні органи та широкі кола науковців і експертів, а також громадськості до наполегливої, довготривалої роботи, що вимагає чіткого поєднання зусиль держави, громадських інституцій і навіть пересічного громадянина. Її результатом має стати усвідомлення всіма верствами громадян того, що Північноатлантичний альянс постає надійним партнером. Нинішню позитивну динаміку змін у ставленні та сприйнятті НАТО потрібно усіма засобами зміцнювати та використовувати як потужний важіль суспільної підтримки курсу на євроатлантичну інтеграцію України. Це буде свідчити про те, що всі запроваджені заходи вітчизняної інформаційно-пропагандистські стратегії євроатлантичної інтеграції дають дуже потрібний результат і робота в цьому напрямі покликана призвести до ще більш відчутних позитивних зрушень.

РОЗДІЛ 7. ЗАКОНОДАВЧІ ТА НОРМАТИВНІ АСПЕКТИ ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО КУРСУ

Політичну основу відносин України та НАТО визначають Хартія про особливе партнерство 1997 р. та Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство 2009 р. Розробка та підписання цих документів визначалися цілями, викладеними у Рамковому документі НАТО щодо ініціативи «Партнерство заради миру» (1994 р.).

Поява Рамкового документу ініціативи «Партнерство заради миру» (ПЗМ) була обумовлена потребами адаптації НАТО до геополітичних змін, які відбулися в Європі в кінці 1980-х – на початку 1990-х рр. В 1991-1999 рр. НАТО керувалося концепцією «широкого підходу до безпеки», в якій військові аспекти колективної безпеки доповнювалися механізмами діалогу та співпраці з колишніми членами Організації Варшавського договору та пострадянськими республіками. Ініціатива «Партнерство заради миру» передбачала спільні заходи, спрямовані на підвищення рівня обороноздатності держав-партнерів та участь їх збройних сил в операціях НАТО.

Доцільно відзначити, що початково участь у «Партнерстві заради миру» розглядалася як елемент підготовки до можливого членства в Альянсі. У Дослідженні з розширення НАТО, яке стало одним з основних документів з питань членства, стверджувалося, що «Партнерство заради миру» може підготувати зацікавлених партнерів до переваг і обов'язків можливого членства в НАТО. З цього приводу документ містив окремий розділ про роль ПЗМ «у підготовці до членства».

В подальших документах НАТО були визначені два етапи підготовки учасників ПЗМ до можливого включення до складу Альянсу. Перший етап – Інтенсифікований діалог з НАТО з питань членства та відповідних реформ, має підготовчий характер. Другий етап – План дій щодо членства в НАТО (ПДЧ), має завершити підготовку й засвідчити досягнення відповідних критеріїв, хоча й не накладає на НАТО ультимативного зобов'язання про обов'язковість запрошення держави-кандидата до вступу.

За формою обидва документи побудовані на принципі самоідентифікації: держава-кандидат сама обирає заходи, які слід виконувати із набору запропонованих, і час, протягом якого вона їх буде здійснювати.

Оскільки Україна виявила прагнення до набуття членства, у 2005 р. на рівні Комісії Україна-НАТО було прийнято рішення розпочати Інтенсифікований діалог. На Бухарестському саміті НАТО (2008 р.) Північноатлантична рада підтвердила початок інтенсивних консультацій з метою вирішення питань, що залишалися в контексті заявки України на надання ПДЧ. Водночас у п. 23 декларації саміту було обіцяно, що Україна в майбутньому стане членом НАТО.

Відповідно до рішень, прийнятих під час засідань Комісії Україна – НАТО 4 квітня 2008 р. у Бухаресті та 3 грудня 2008 р. у Брюсселі Комісії

Україна – НАТО надавалася провідна роль у поглибленні постійного політичного діалогу та співробітництва між НАТО і Україною та продовженні політичних, економічних та оборонних реформ у контексті євроатлантичних прагнень України.

Згідно Декларації про доповнення Хартії про особливе партнерство між НАТО та Україною від 21 серпня 2009 р., до функцій Комісії Україна – НАТО було віднесено розробку Україною Річних національних програм, перша з яких під назвою Річна національна програма на 2009 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору була затверджена Указом президента України № 600/2009 від 07.08.2009 р.

Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство повторювала пункти 18-19 Заключного комюніке засідання Північноатлантичної ради на рівні міністрів закордонних справ від 03 грудня 2008 р., включно з положенням, що національні програми будуть щорічно переглядатися союзниками з метою створення належних умов для ефективного виконання пріоритетних завдань у сфері євроатлантичної інтеграції України.

Тим не менше, Україна не отримала запрошення до Плану дій щодо членства ані в 2008-2009 рр., ані після відмови від позаблокового статусу в грудні 2014 р. В умовах конфлікту з Росією відмова від позаблоковості розглядалася як передумова для створення «ефективних механізмів захисту незалежності, суверенітету і територіальної цілісності». В лютому 2019 р. Верховна Рада ухвалила у другому читанні законопроект про закріплення в Конституції стратегічного курсу України на членство в ЄС і НАТО.

Вказані законодавчі зміни зміцнили правові підстави заходів, спрямованих на набуття членства в Альянсі. До запровадження конституційних змін внутрішньонаціональну правову основу здійснення в Україні реформ, зорієнтованих на здобуття членства в НАТО, становили підзаконні нормативно-правові акти України. Приміром, Річна національна програма співробітництва України з НАТО на 2015 р. ґрунтувалася на Угоді про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» 2014 р., положення якої не мали обов'язкової юридичної сили, а також на таких підзаконних нормативно-правових актах, як Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (2015 р.) і Програма діяльності Кабінету Міністрів України на 2014 р. Закріплення цілей членства в НАТО і ЄС у національному законодавстві змінило цю ситуацію, що знайшло відображення в останніх редакціях РНП під егідою Комісії Україна – НАТО.

Так, Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 р. визначалася як системний стратегічний документ у сфері євроатлантичної інтеграції України та реформування сектору безпеки і оборони України відповідно до стандартів і рекомендацій Альянсу. Натомість РНП-2019 визначає правовою основою для здійснення реформ в Україні не стандарти і рекомендації Альянсу, а Конституцію України. Програма містить опис реформ за відповідними напрямками, визначає їх стратегічну мету, цілі, пріоритетні завдання і заходи, необхідні для

забезпечення ефективної планомірної реалізації закріпленого Конституцією України стратегічного курсу на набуття повноправного членства в НАТО.

Річні національні програми розробляються Кабінетом Міністрів України та затверджуються Указами президента України. Їх опрацювання здійснюється згідно «Положення про розроблення річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО та оцінювання результатів їх виконання», затвердженого Указом президента України № 298/2018 від 2 жовтня 2018 р. (далі – Положення КМУ).

Річні програми (принаймні ті, що були прийняті після 2014 р.), окрім Вступної частини, складаються з 5 розділів (політичні та економічні питання; оборонні та військові питання; ресурсні питання; питання безпеки; правові питання), що відповідає розділам Плану дій з підготовки до членства в НАТО. У Річній національній програмі під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 р. (далі РНП-2019) у кожному розділі ставиться стратегічна мета (їх може бути декілька), на основі якої формулюються оперативні цілі та пріоритетні завдання. Щодо кожної оперативної цілі сформульовані результати, які мають бути досягнуті до кінця 2020 р. Окрім основного тексту програми, РНП-2019 включає ще три документи, а саме: Пріоритетні завдання та заходи Річної національної програми (далі – Пріоритетні завдання), Індикатори виконання / показники ефективності реалізації Річної національної програми, Орієнтовний план заходів у рамках Комісії Україна – НАТО на 2019 р. При цьому, згідно Положення КМУ, перші два документи є невід’ємними складовими РНП.

Доцільно відзначити, що завдяки зусиллям уряду та консультативній підтримці НАТО впродовж останніх років РНП набули більш інтегрованого характеру. В РНП-2019 були чітко сформульовані стратегічні цілі, мета, пріоритетні завдання і заходи з досягнення цих цілей.

Поряд із цим, суттєву проблему становить оцінка виконання річних програм та визначення їх підсумкових результатів. Доцільно відзначити, що РНП 2017-2019 рр. не містили чіткого описання процедур і критеріїв оцінки їх виконання. Наприклад, у контексті реалізації програми НАТО з розбудови цілісності, прозорості, підзвітності, запровадження доброчесності та зниження корупційних ризиків у роботі оборонних і безпекових інституцій («Програма ВІ»⁹), РНП-2017 передбачала проведення самооцінки складових сектору безпеки і оборони України на предмет виявлення корупційних ризиків у процесі управлінської діяльності та ресурсного менеджменту. Це положення вважалось основним завданням антикорупційної реформи в РНП-2017 (однак без вказівки на очікувані строки виконання й без закріплення

⁹ Програма НАТО/РСАП (Building Integrity Initiative, BI). Започаткована у листопаді 2007 р. за спільним погодженням країн-членів Ради євроатлантичного партнерства (РСАП) на підтримку Плану дій «Партнерства з розбудови оборонних інституцій» (Partnership Action Plan on Defence Institution Building, PAP-DIB). 21 травня 2008 р. під час засідання Спільної робочої групи Україна – НАТО з питань воєнної реформи Україна офіційно заявила про готовність приєднатися до Програми. З того часу в рамках Програми ВІ сторони мають узгоджувати річні Робочі плани заходів Україна-НАТО (NATO Building Integrity Work Programme for Ukraine).

відповідного пункту в «Пріоритетних завданнях»). При цьому в РНП-2018 в переліку пріоритетних завдань згадувалася імплементація рекомендацій НАТО за підсумками проведеної у 2017 р. самооцінки, а в РНП-2019 та її «Пріоритетних завданнях» про проведення самооцінки вже не згадувалося взагалі.

Про необхідність визначення результатів виконання РНП йдеться і в «Білих книгах» «Збройні Сили України»¹⁰, які щорічно готуються Міністерством оборони України. У «Білій книзі» 2018 р. йдеться про результати виконання Міністерством оборони РНП на 2018 р. по таких напрямках, як вдосконалення внутрішнього контролю в ЗСУ, запобігання і виявлення корупції, підвищення кваліфікації працівників у цій сфері.

Оцінюючи результати виконання РНП зазначимо, що окремі з них є цілком очевидними. Такими є, наприклад, зміни до законодавства України та системи органів влади. Зокрема, в 2014 р. в Україні було прийнято низку так званих антикорупційних законів, а саме: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», Закон України «Про запобігання корупції». Ці закони обумовили внесення до РНП на 2015 р. конкретного завдання в інституційній сфері – забезпечити функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції як превентивного органу та Національного антикорупційного бюро України як правоохоронного органу. Втім, ці органи створювалися з порушенням принципу розмежування повноважень НАБУ, Державного бюро розслідувань та Генеральної прокуратури України, що зайве підкреслює необхідність більш ретельної підготовки заходів РНП та розробки способів їх виконання.

В якості пріоритетного завдання РНП-2017 передбачала створення Вищого антикорупційного суду. Попри те, що цей орган вдалося сформувати лише 2019 р., в заяві за підсумками зустрічі Україна – НАТО на найвищому рівні (Брюссель, 2018 р.), було схвалено прогрес, досягнутий Україною в проведенні реформ, включно з ухваленням законів «Про Вищий антикорупційний суд» і «Про національну безпеку України».

Аналіз змісту РНП дозволяє виділити ряд недоліків, характерних для цих програм і процесу їх розробки, які, на наш погляд, вказують на більш глибокі проблеми, а саме на непрозорість та непослідовність процесу реформування, що відбувається в Україні у зв'язку з реалізацією її прагнення набутти членства в НАТО, а також на недостатню осмисленість заходів, які забезпечують відповідність стандартам НАТО. Серед них доцільно відзначити наступні:

¹⁰ «Білі книги», що готуються Міністерством оборони України та іншими органами сектору безпеки і оборони є документами, що періодично (не менше, ніж раз на три роки) готуються органами, які працюють у сфері безпеки та оборони для систематичного інформування суспільства про діяльність цього сектору, забезпечення обґрунтованості рішень державних органів з питань національної безпеки і оборони, про стан виконання заходів розвитку сектору безпеки і оборони (ч. 4 ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України» від 2018 р.).

1. Нечіткість положень РНП. Положення КМУ про розроблення річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО та оцінювання результатів їх виконання наголошує на чіткості формулювань РНП, вимагає лаконічного й зрозумілого визначення стратегічної мети, цілей, пріоритетних завдань та заходів. Проте часто вони звучать доволі абстрактно. Тут можна послатися на невдалі спроби імплементувати принципи Програми ВІ у роботу безпекових та оборонних інституцій через пріоритетне завдання РНП. В якості іншого прикладу пожена послатися на заходи, спрямовані на виконання пріоритетного завдання з реформування урядових комунікацій. Ці заходи покладалися на Міністерство інформаційної політики України у визначені строки (II, IV квартал 2019 р.). Проте в Індикаторах виконання цього пріоритетного завдання не вказувалися показники його виконання та спеціальні критерії ефективності. Такий абстрактний підхід до формулювання як самого завдання, так і строків та індикаторів його виконання, навряд чи дозволяє розраховувати на його ефективну практичну реалізацію.

Нечіткість і надмірна загальність положень РНП призводить до того, що вони мають уточнюватися в численних додаткових підзаконних, у тому числі й відомчих, нормативно-правових актах.

2. Пріоритетні завдання РНП не завжди корелюються з заходами, спрямованими на їх виконання. Наприклад, для здійснення у 2019 р. такого пріоритетного завдання, як контроль за дотриманням центральними органами виконавчої влади законодавства України про свободу слова та інформаційну діяльність, було передбачено проведення моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів центральних органів виконавчої влади, що більше пов'язано з інформуванням громадськості, ніж з контролем за дотриманням свободи слова.

3. Самі пріоритетні завдання можуть складатися таким чином, що не відповідають стратегічним цілям, які, в свою чергу, також формулюються доволі нечітко. Мова йде, наприклад, про Стратегічну мету Розділу V «Правові питання» РНП-2019, яка полягає у розвитку співробітництва між Україною та НАТО з правових питань. Згідно пояснення, яке міститься в цій програмі, головним пріоритетом у процесі реалізації стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в НАТО, є гармонізація законодавства України з законодавством держав-членів Альянсу у сферах безпеки та оборони, що й викликає питання про підстави формулювання даного головного пріоритету та про механізми здійснення гармонізації, а головне – про доцільність цього заходу. Адже, наприклад, у Плані дій з підготовки до членства в НАТО, який є документом НАТО, що роз'яснює бачення тих якостей, які можуть сприяти набуттю державою членства в Альянсі, говориться тільки про сумісність внутрішнього законодавства країни-претендента з правилами та постановами НАТО, а також з договорами держав-членів НАТО і практикою їх виконання.

Окрім цього, передбачені РНП-2019 пріоритетні заходи виявляються зовсім не пов'язаними з гармонізацією законодавства України з

законодавством держав-членів НАТО. Вони полягають у проведенні дослідження діяльності щодо впровадження Комплексного пакета допомоги НАТО для України, виконання міжнародних договорів, укладених між Україною і НАТО, визначення заходів з удосконалення нормативно-правового забезпечення відповідної діяльності, а також підвищення ефективності діяльності державних органів щодо застосування норм міжнародного гуманітарного права.

4. Недотримання при розробці Річних програм наступництва у формулюванні пріоритетних завдань, свідченням чого є наведені нами неузгодженості у формулюванні завдань із розробки Дорожніх карт. Такої ж критики заслуговує й захід, передбачений для виконання протягом 2019 р. пріоритетного завдання з імплементації Дорожньої карти з реформування органів прокуратури України, оскільки він зводиться до забезпечення виконання заходів, передбачених цією Дорожньою картою, хоча доречніше було б говорити, про черговий етап чи продовження виконання цієї Дорожньої карти. Тобто, розробники даних Річних програм не врахували одну з вимог, встановлених Положенням КМУ, а саме вимогу наступності, що означає, що реформи, стратегічна мета, відповідні цілі, пріоритетні завдання та заходи, включені до РНП на наступний рік, повинні визначатися з урахуванням результатів виконання річної національної програми за попередній рік.

5. У силу того, що сучасна діяльність НАТО стосується вже не лише питань оборони та безпеки, а й відстоювання принципів демократії, верховенства права та захисту прав людини, що, одночасно, є предметом діяльності багатьох інших міжнародних організацій, членом яких є Україна, деякі положення Річних програм передбачають вжиття заходів з імплементації міжнародно-правових актів чи з виконання рекомендацій, розроблених не тільки під егідою НАТО, а й інших міжнародних організацій. Наприклад, у Пріоритетних завданнях до РНП-2019 передбачено таке пріоритетне завдання, як удосконалення законодавства України у частині приведення умов утримання засуджених та осіб, узятих під варту, відповідно до Європейських пенітенціарних правил, прийнятих Комітетом Міністрів Ради Європи 11 січня 2006 р. і положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Більше того, на виконання стратегічної мети з забезпечення фундаментальних національних інтересів України, в якості оперативної цілі передбачено набуття повноправного членства в ЄС. Це обумовлено, звичайно ж, тим, що в Україні членство в НАТО розглядають як складову глобальних цивілізаційних перетворень України, спрямованих на втілення в життя найвищих європейських цінностей. Однак, на наш погляд, все ж таки, варто розмежовувати заходи, що вживаються Україною в рамках співробітництва з НАТО та заходи з реалізації співпраці з іншими міжнародними організаціями та у зв'язку з прагненням України набутти членство в ЄС, оскільки їх поєднання може викликати складнощі в оцінці прогресу відносин України і НАТО та в цілому загальмувати процес підготовки України до членства в Альянсі. До того ж, згідно Положення

КМУ всі заходи, які передбачатимуться Річними програмами мають орієнтуватися на підготовку України до набуття членства в НАТО та формулюватися згідно вимог доцільності, що означає їх спрямованість на виконання умов, необхідних для підготовки до набуття Україною членства в Альянсі, а не в іншій міжнародній організації. Включати до Річних програм заходи з виконання зобов'язань, взятих Україною перед іншими міжнародними організаціями, варто лише тоді, коли про це йдеться в документах НАТО, що, наприклад, мало місце в заяві за підсумками зустрічі на найвищому рівні в Брюсселі 2018 р., в якій окремо підкреслювалося, що країни НАТО закликають Україну до повного виконання рекомендацій і висновків, зроблених Венеціанською комісією у зв'язку з прийнятим Верховною Радою України у вересні 2017 р. Закону «Про освіту».

6. Питання контролю за виконанням Річних програм врегульовано також неналежним чином. Це питання регламентується Положенням КМУ, де зазначено, що забезпечення контролю за виконанням передбачених річною національною програмою заходів здійснюється Кабінетом Міністрів України (п. 4). При цьому термін «забезпечення контролю» не правильно відображає повноваження, якими має володіти уряд у сфері, що розглядається, оскільки останній безпосередньо повинен контролювати процес виконання РНП. Адже саме йому Міністерство закордонних справ України передає узагальнену аналітичну інформацію про стан виконання річної національної програми за попередній рік (п. 14)¹¹ і на цій основі Кабінет Міністрів України готує інформацію про результати виконання РНП за попередній рік разом з відповідними пропозиціями щодо дальшого розвитку відносин між Україною і НАТО, які він, в свою чергу, подає президентові України (п. 15).

Додатково слід згадати, що в РНП-2019 взагалі не йдеться про контроль за її виконанням, а лише зазначається, що Кабінет Міністрів України здійснює координацію діяльності центральних органів виконавчої влади, інших державних органів з розроблення та здійснення заходів, спрямованих на виконання річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО, а також рішень Комісії Україна – НАТО.

З цього приводу доцільно зауважити, що Положення КМУ та РНП-2019 взагалі не мають опікуватися зазначеними питаннями, оскільки згідно Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 2014 р. уряд здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів (ч. 2 ст. 1); організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України, цим та іншими

¹¹ На підготовку цих важливих аналітичних матеріалів Урядовому офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції та Міністерству закордонних справ надається дуже мало часу (з 25 грудня по 5 січня), який, до того ж, зменшується за рахунок Новорічних свят та вихідних.

законами України (ч. 2 ст. 4), а не підзаконними нормативно-правовими актами.

У руслі зазначеного маємо вказати й на неоднозначність правового статусу та повноважень Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України. Згідно Положення про неї, вона є допоміжним органом президента України, а відповідно до РНП-2019 ця Комісія відіграє провідну роль у питаннях координації діяльності, пов'язаної з підготовкою, виконанням та моніторингом заходів програми, що, до речі, не передбачено згаданим Положенням про Комісію. Отже, повноваження Комісії фактично дублюють повноваження Кабінету Міністрів України, й наведений приклад є не одиничним. Приміром, згідно Положення про Комісію, до основних завдань цього органу входить підготовка та внесення в установленому порядку президентові України пропозицій щодо розвитку співробітництва між Україною та НАТО, однак, як вже згадувалося, щороку такі пропозиції готує і Кабінет Міністрів України.

При цьому легітимність її діяльності, також є сумнівною. Адже, комісію очолює віце-прем'єр-міністр України, повноваження якого регулює Закон України «Про Кабінет Міністрів України» та, згідно його ст. 43, інші закони України, а не підзаконні нормативно-правові акти. Та й аналіз згаданої ст. 43 дає підстави для висновку, що віце-прем'єр-міністр України в своїй роботі має забезпечувати діяльність уряду України, а не президента України. Ці обставини також підкреслюють потребу в уточненні функцій та процедурних положень, пов'язаних з підпорядкуванням комісії.

Поряд із цим доцільно відзначити, що з останньої редакції Положення про Комісію з питань координації євроатлантичної інтеграції України усунуто згадки про те, що цей орган розглядає щоквартальні звіти про виконання РНП, оцінює їх ефективність, та, виходячи з оцінки виконання РНП за попередній рік і рекомендацій експертів Альянсу за результатами оціночного візиту Міжнародного секретаріату НАТО розробляє рекомендації щодо переліку реформ та відповідних цілей РНП на плановий рік.

7. Строки виконання РНП вимагають чіткого та реалістичного визначення. Щоправда, це зауваження більш характерне для РНП, які розроблялися до 2019 р., адже вони містили заходи на середньострокову перспективу. При розробці РНП слід пам'ятати, що Положення КМУ вимагає, аби підготовка заходів здійснювалася з урахуванням чітких часових рамок. Тобто реформи, стратегічна мета, відповідні цілі, пріоритетні завдання та заходи, передбачені програмою, повинні мати визначені строки.

8. Прозорості проведення реформ заважає й те, що Річні програми, згідно Постанови КМУ, мають розроблятися з урахуванням результатів оціночного візиту Міжнародного секретаріату НАТО. При цьому оцінка результатів виконання РНП не оприлюднюється й залишаються недоступними для української громадськості.

9. Низка питань взагалі не має прямого відношення до проблематики членства в НАТО. Наприклад, пріоритетне завдання РНП-2017 утворити Вищий суд з питань інтелектуальної власності, взагалі не було пов'язано з

діяльністю НАТО. Так само з питаннями співпраці України з НАТО безпосередньо не пов'язана й реформа з децентралізації, яка стосується суто внутрішніх аспектів перерозподілу повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування.

Перелічені зауваження вказують на більш серйозну проблему, пов'язану з відсутністю в політичного керівництва України чіткого бачення остаточних результатів здійснення тих чи інших заходів у контексті внутрішніх реформ. Загальний процес реформ взагалі видається слабо прогнозованим і може призводити до неочікуваних результатів. В якості прикладу цього можемо навести цитату з розробленого у 2010 р. збірника «Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі. Збірник прикладів (компендіум) позитивного досвіду», що пропонував взірцеві приклади доброчесності та подолання корупції. Зокрема, в ньому підкреслювалося, що в такій молодій демократії, як Україна, «конкуренція за право вступу до військових навчальних закладів, які готують майбутніх офіцерів, ... є гострою завдяки престижу та історичним традиціям військової служби». Відзначалося, що питаннями прийому до військових училищ майже винятково опікувалися місцеві приймальні комісії. Однак на початку 2005 р., після зміни керівництва міністерства оборони, «така практика була визнана неефективною з точки зору корупційних ризиків». Відтак було прийнято рішення про «загальне скорочення занадто громіздкої системи військової освіти». Щорічний набір до військових училищ був зменшений удвічі. Керівництво міністерства оборони прийняло рішення скоротити кількість військових училищ з дев'яти до п'яти. Водночас кількість вищих навчальних закладів, у яких велася підготовка за військовим напрямком, була скорочена з шістдесяти до дванадцяти. Відтак, у підсумку «антикорупційна реформа» вилілася у банальне скорочення військових навчальних закладів, що в умовах збройного конфлікту на сході України зумовило дефіцит кваліфікованих військових кадрів та створило перешкоди для їх поповнення. Таким чином, мусимо констатувати, що здійснення багатьох реформ в Україні відбувалося непрозоро й далеко не завжди осмислено.

Безумовно, в контексті наближення до стандартів НАТО слід враховувати, що керівництво Альянсу свідомо не розробляє чітких критеріїв, досягнення яких є необхідним для набуття членства. Це фактично призводить до того, що держави-претенденти розробляють надмірну кількість програм та заходів з реформування та адаптації у різних сегментах суспільного життя.

Замість такої строкатості та позірної всеосяжності було б доцільнішим складання, на основі вивчення особливостей набуття членства в НАТО іншими державами, обґрунтованого переліку заходів, які обов'язково мають бути виконані на етапі набуття членства. Водночас українські політичні кола мають зважувати змістовні наслідки реформ, імплементаційних чи адаптаційних заходів з національними інтересами держави.

Підводячи підсумок доцільно зауважити, що складність проведення реформ обумовлена такими чинниками, як відсутність чітких критеріїв, яким

має відповідати держава-претендент на членство в Альянсі; велика кількість документів НАТО, що містять вимоги, яким бажано відповідати державі-претенденту на членство (при цьому тексти багатьох документів НАТО відсутні на його офіційному сайті); складність досягнення та збереження тривкого консенсусу в українському суспільстві щодо питання набуття членства в НАТО.

Перші два чинники часто призводили до того, що окремі результати реформ ставали неочікуваними для громадськості України. Подекуди ці реформи здійснювалися без достатніх правових підстав, обмежувалися посиленнями підзаконні нормативні акти та Хартію про особливе партнерство 1997 р. і Декларацію 2009 р., які не є міжнародними договорами. Ці проблеми частково усунуто в результаті закріплення в Конституції України курсу на членство в НАТО як стратегічного зовнішньополітичного пріоритету. Водночас цей крок мав символізувати досягнення загальнонаціонального консенсусу щодо орієнтації на членство в НАТО.

Законодавче оформлення євроатлантичного курсу створює правові підстави для продовження адаптаційних реформ в Україні. Разом з цим, удосконалення співпраці з НАТО потребує точнішої розробки річних національних програм та оцінки ефективності їх виконання. Не менш важливим залишається узгодження повноважень органів виконавчої влади, що діють у цій сфері, зокрема Кабінету Міністрів України та Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України. Попри врахування деяких з цих питань в Указі президента України № 784/2019 від 30 жовтня 2019 р., яким затверджено нову редакцію Положення про Комісію з питань координації євроатлантичної інтеграції України, залишається актуальним уточнення функцій і повноважень у відносинах між Офісом президента, Кабінетом Міністрів, Міністерством оборони та РНБО, а також відпрацювання ефективних механізмів і процедур у роботі координаційних, консультативних та допоміжних міжвідомчих органів, включаючи Комісію з питань координації євроатлантичної інтеграції України, Міжвідомчу комісію з питань оборонно-промислового комплексу та інші допоміжні утворення.

При розробці РНП доцільно чітко формулювати їх пріоритети, цілі та завдання. Часові рамки заходів, пов'язаних з виконанням закріплених в РНП пріоритетних завдань, мають бути гнучкими та реалістичними. Визначені в програмах стратегічні цілі, оперативні цілі та пріоритетні завдання і заходи з їх реалізації мають обов'язково корелюватися між собою.

Реформи, пов'язані зі створенням передумов набуття членства в НАТО, є частиною більш глибокого процесу, пов'язано з втіленням в суспільну практику основних європейських цінностей. Проте при плануванні конкретних заходів, безпосередньо зорієнтованих на набуття членства в Альянсів, їх варто розмежовувати з заходами, які Україна здійснює для набуття членства в ЄС. Переплетіння цих напрямів створюватиме бюрократичну плутанину, спричинятиме ускладнення в оцінці прогресу відносин України з НАТО і, зрештою, гальмуватиме процес підготовки до набуття членства.

ВИСНОВКИ

Перебування України на розломі двох цивілізаційних спільнот – євроатлантичної та євразійської – обумовлює загальний контекст політичних, економічних та ментальних проблем, пов'язаних з забезпеченням євроатлантичного вектора розвитку України. Поняття євроатлантичного вектора розвитку є ширшим, аніж зміст повсякденних відносин України з європейськими та євроатлантичними структурами.

В якості стратегічного напрямку державно-суспільного розвитку євроатлантичний вектор акцентує увагу на підвищенні суб'єктності держави у світі та передбачає стимулювання якісних інноваційних змін в українському суспільстві. Такий підхід обумовлює важливість врахування досвіду країн НАТО і ЄС у формуванні владно-суспільних відносин. В цьому контексті видається важливим поєднання принципів економічної свободи, ринкової економіки, правової держави та відповідальності влади з забезпеченням інтересів країни та суспільства в умовах гострої міжнародної конкуренції, забезпечення прав і свобод людини як передумови суспільної стабільності, створення умов для збалансованої рівноваги між принциповими інтересами держави та плюралістичним громадянським суспільством, яка своєю чергою гарантуватиме можливості для гармонійної самореалізації особи. Мета реформ має обумовлюватися не отриманням позитивної зовнішньої оцінки певних заходів, а відповідністю інтересам держави та суспільства, сформульованим у конкретних та реалістичних документах поточного та стратегічного планування.

Кризові тенденції в світовій економіці та гостра міждержавна конкуренція в політичній сфері зумовлюють необхідність поточної корекції стратегії євроатлантичної інтеграції України з акцентом на позитивні внутрішні зміни. Відстеження тенденцій у міжнародних відносинах, перебігу суперечностей між США та ЄС, наслідків торговельних війн зумовлює потребу реалістично оцінювати не лише проголошені ціннісні постулати, а й фактичні інтереси зовнішніх партнерів – окремих країн, їх союзів, об'єднань, постійних чи ситуативних коаліцій.

В контексті відносин з НАТО основні завдання органів влади України визначаються потребами вдосконалення державної політики та уточнення напрямів і цілей практичної співпраці. Основні проблемні аспекти стосуються чіткого цілепокладання, вдосконалення законодавства та нормативної бази, врахування політичних чинників, уникнення зовнішньополітичних перешкод, а також прискорення адаптації до стандартів НАТО у тих сферах, де це видається доцільним і корисним.

В контексті проточних обставин і завдань з реалізації євроатлантичного курсу доцільно окреслити наступні тези та принципові положення:

1. Політична підтримка з боку НАТО має велике значення для забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України. Проте найбільш надійним способом гарантування безпеки країни, принаймні доти, доки країна не користуватиметься гарантіями колективної оборони,

залишатиметься розвиток власної економічної та оборонної спроможності. Усвідомлення цих потреб вимагає від владних установ приділяти більшу вагу стратегії опори на власні сили. Такий підхід, разом із залученням зовнішньої допомоги, обумовлює необхідність розбудови потужного оборонного потенціалу за основними напрямками, такими як зміцнення ППО / ПРО, переозброєння авіації, модернізація бронетехніки, організація оборони морського узбережжя, виробництво оперативно-тактичних та зенітних ракетних комплексів.

2. Різнобічна допомога у виконанні завдань на шляху євроатлантичної інтеграції може відігравати надзвичайно важливу роль. При цьому виконавча влада України має визначати основні сфери спрямування та напрями застосування цієї допомоги виходячи з пріоритетних завдань розвитку економіки, оборонної сфери, охорони здоров'я, освіти, науки.

3. Ситуація всередині НАТО та комплексу західних інституцій свідчить як про загострення внутрішніх проблем і протиріч у США та переважній більшості країн ЄС, так і про ускладнення у відносинах між США та ЄС і його провідними країнами-членами. Стан міжнародної економічної конкуренції, внутрішні кризові процеси всередині ЄС, виснажливі переговори довкола Брекзиту та суперечки всередині НАТО визначають негативний контур для українських прагнень здобути рівноправний статус в євроатлантичних структурах безпеки.

4. Послідовна реалізація євроатлантичного курсу потребує консолідації українського суспільства задля захисту життєво важливих національних інтересів та нейтралізації сепаратистських тенденцій. Попередження проявів сепаратизму потребує впровадження політики, побудованої на основі превентивних заходів.

5. Врегулювання конфлікту на Донбасі залишається принциповим викликом на шляху до євроатлантичної інтеграції. Україна має застосовувати курс на євроатлантичну інтеграцію як рушій внутрішніх перетворень, адже вступ до НАТО та ЄС не може бути самоціллю. У контексті підготовки до членства в ЄС та НАТО владні структури України мають сформулювати ефективну соціокультурну та регіональну політику, спроможну нейтралізувати існуючі прояви сепаратизму та прискорити мирне політико-дипломатичне врегулювання конфлікту на Донбасі. Досягнення цієї мети потребує визначення українськими владними інституціями чіткого й реалістичного плану врегулювання конфлікту на Донбасі, який за умов підтримки з боку США і європейської спільноти зміг би визначити шляхи реінтеграції непідконтрольних територій та дозволив би уникнути суттєвого обмеження суверенітету України на кінцевому етапі політичного врегулювання.

6. Співпраця у військовій сфері посідає провідне місце у відносинах України з НАТО і є головним об'єктом консультативної підтримки з боку Альянсу. Суттєву роль в організації військового співробітництва відіграє розподіл компетенції між різними механізмами співробітництва, перелік і

номенклатура яких збільшуються внаслідок розгалуження сфер і напрямів взаємодії.

7. В оцінці досягнень у контексті співпраці України з НАТО у військовій сфері виглядає доцільним чітко розрізняти відповідні рівні та сектори взаємовідносин попри переплетіння різних цілей та паралельне виконання низки проектів внутрішнього та взаємного характеру. Потребує уваги чітке визначення переліку стандартів НАТО у сфері озброєння та військової техніки, які впроваджуються у Збройних Силах України з дотриманням критеріїв доцільності та підвищення обороноздатності.

8. У сфері оборонно-технічного співробітництва з НАТО та його країнами-членами основним завданням залишається визначення раціонального співвідношення між використанням можливостей внутрішнього виробництва продукції ОВТ і залученням імпорту озброєнь і технологій, включно зі створенням спільних підприємств. Відсутність низки видів виробництва та оборонних технологій в ОПК України диктує потребу в уточненні переліку озброєнь і військової техніки, які на достатньому конкурентному рівні можуть виробляти внутрішні виробники, та номенклатури використання зарубіжних зразків.

9. Невизнання перспективи майбутнього членства України з боку ЄС вимагає від української влади формулювання середньострокової концепції відносин з європейськими інтеграційними структурами, яка могла б сприяти зміцненню економічного становища та політичного статусу України в європейському балансі. Зміна status quo у відносинах України з ЄС в середньо- чи довгостроковій перспективі потребуватиме серйозних зусиль в контексті прискорення економічного розвитку та поліпшення іміджу держави.

10. Ініціатива про включення до порядку денного відносин України з ЄС питання про нові підходи та формати навряд чи дасть потрібний результат, якщо не буде супроводжуватиметься поживавленням роботи з виконання тих завдань і вимог до української сторони, які впливають з положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Виконання заходів, яких передбачає Угода про асоціацію, зумовлює необхідність концентрації зусиль і ресурсів на декількох пріоритетних напрямках. У визначенні пріоритетів варто виходити з усвідомлення того, що основними перешкодами на шляху до членства в ЄС з боку України є бідність значної частини населення, системна корупція та конфлікт з Росією. Натомість з боку ЄС такими перешкодами є сумніви щодо реальної приналежності України до європейської цивілізації, «пакетний» підхід до кандидатів на вступ (включення України до зони сусідства та групи «Східного партнерства»), внутрішні суперечності між окремими країнами-членами, відносини з Росією, а також обставини, пов'язані з реформуванням самого ЄС.

11. Європейська інтеграція чималою мірою залежатиме від стану трансатлантичних відносин і перспектив набуття членства України в НАТО. Для країн Центрально-Східної Європи та Балтії, які приєдналися до ЄС в 2000-х рр., модель набуття членства передбачала синхронізований вступ

спочатку до НАТО, а згодом, або одночасно – і до ЄС. Не слід виключати того, що ціною дальшого просування процесу наближення до ЄС, який би передбачав кроки вперед порівняно з Угодою про асоціацію, буде висунуто умову врегулювання конфлікту на Донбасі у повній відповідності з мінськими домовленостями 2015 р. Кроки у бік врегулювання конфлікту на Донбасі мають супроводжуватися обговоренням зі США, НАТО і провідними країнами ЄС додаткових гарантій безпеки України на період, упродовж якого Україна фактично залишатиметься позаблоковою державою, оскільки не братиме участі в системах колективної безпеки.

12. У відносинах України з ЄС необхідно відштовхуватися від пріоритетності національних інтересів України. Якщо захист інтересів України вступає в протиріччя з Угодою про асоціацію, на консультаціях з ЄС слід ставити питання про її перегляд та внесення відповідних поправок до положень, які стосуються квотного регулювання торгівлі. Умови угоди розроблялися майже 10 років тому. Низка її положень дозволяє фактичне застосування практик і заходів, які суперечить декларованим положенням про співпрацю ЄС та асоційованих країн у «зближенні частин спільного Європейського континенту» та побудови «стійких до загроз, стабільних та інтегрованих економік».

Загалом питання про членство України в ЄС навіть менше залежить від її успіхів чи невдач у розвитку демократії та економіки, ніж від того, як вирішуватимуться серйозні внутрішні проблеми всередині ЄС. Наразі ЄС не здатен виступати активним гравцем на пострадянському просторі. Новітні плани ЄС щодо ініціативи «Східне партнерство» свідчать про неготовність надавати масштабну фінансово-економічну допомогу пострадянським країнам, які мають договори про асоціацію з ЄС, на зразок тієї допомоги, яку ЄС колись надавав центральноєвропейським країнам на етапі їх підготовки до членства. Положення асоціації та зони вільної торгівлі з ЄС не можуть вирішити складні економічні проблеми України. При цьому проголошений курс на набуття повноправного членства в ЄС не заперечує, а навпаки, підтверджує необхідність пошуку нових перспективних ринків збуту та проведення гнучкої зовнішньої торговельно-економічної політики, зорієнтованої на взаємодію з різними країнами світу. «Дорожня карта» стратегічного розвитку торгівлі на 2017-2021 рр. (експортна стратегія України) містить цілком правильний висновок, що обмеження доступу до традиційних експортних ринків спонукає до географічної диверсифікації експорту української продукції, готовності до змін кон'юнктури на міжнародних ринках та пошуку нових перспективних ринків збуту. Цей висновок не заперечує стратегічний курс на євроінтеграцію, однак зумовлює необхідність проводити більш гнучку, активну й диверсифіковану зовнішньоекономічну політику.

13. Досягненню консенсусу державно-політичної еліти та суспільства України довкола цілей євроатлантичної інтеграції сприяє інформаційно-пропагандистська стратегія, мета якої полягає в популяризації позитивних результатів співпраці з НАТО. Інформаційна діяльність сприяє подоланню

упередженості, зростанню обізнаності громадян про діяльність Альянсу, зацікавленості щодо перспектив європейської, євроатлантичної інтеграції України, способів забезпечення національної безпеки України, формуванню громадського запиту на реформи, спрямовані на втілення європейського способу життя. Водночас, інформаційні комунікації мають сприяти формуванню сприятливого інформаційного клімату в країнах НАТО стосовно євроатлантичної інтеграції України, що передбачає активне залучення посольств, представництв, культурних та інформаційних центрів України за кордоном тощо. Інформаційна діяльність відіграє важливу роль у забезпеченні суспільної підтримки курсу на євроатлантичну інтеграцію України, яка виступає як необхідний чинник встановлення взаємної довіри і розвитку надійних партнерських відносин з країнами-членами Альянсу.

14. Прагнення Києва набути статусу фактичного, однак унаслідок ситуативних причин – неформального союзника НАТО, наштовхується на обмеження, пов'язані з невиразною позицією НАТО в контексті російсько-українського конфлікту. Попри декларації Альянсу про «захист союзників і партнерів», з боку НАТО не було зроблено серйозних кроків, здатних попередити чи зупинити агресивні дії РФ проти України. Це стосується як безпосередньо періоду окупації та анексії Криму, так і неготовності НАТО до стримування РФ в перебігу конфлікту на Донбасі, який виник і продовжується під негласним контролем російських спецслужб та військових структур.

15. Кризовий стан європейської безпеки потребує від української дипломатії наполегливих зусиль, спрямованих на забезпечення постійного політичного діалогу з НАТО, його провідними державами-членами та країнами-сусідами України з метою своєчасної оцінки нових загроз, нейтралізації політики РФ, її ініціатив чи агресивних зазіхань. Основна мета оборонної політики України полягає в створенні незалежного потенціалу, який, у разі виникнення нової воєнної кризи та за наявності прямої підтримки з боку НАТО зможе зупинити нові акти військової агресії з боку РФ. З урахуванням цього залишається актуальним діалог з провідними країнами-членами НАТО про не тільки консультативне, але й практичне сприяння зміцненню обороноздатності України до рівня, який забезпечуватиме незалежний потенціал стримування.

16. У політичних колах висловлювалися припущення про те, що відносно України та Грузії НАТО могло б застосувати прецедент внесення уточнюючих поправок до Північноатлантичного договору (від 4 квітня 1949 р.) з приводу «визначення територій», які охоплює ст. 5 договору. Свого часу такі поправки були внесені у відповідності до ст. 2 Протоколу до Північноатлантичного договору про вступ Греції та Туреччини, підписаного 22 жовтня 1951 р., а також для вилучення із зони відповідальності НАТО колишніх французьких департаментів в Алжирі (з 3 липня 1962 р.). Специфіка застосування ст. 6 договору (застосування принципу колективної оборони) до Греції та Туреччини була також скоригована з урахуванням історичних територіальних претензій з боку Греції та нерегульованих

питань щодо морського простору і приналежності острівних територій в Егейському морі. Втім, коментуючи ці припущення, глава Союзницького офісу НАТО в Грузії Р. Пуглісі (06.11.2019 р.) повідомила, що НАТО в принципі не буде розглядати варіанти, що зупиняють дію ст. 5 Північноатлантичного договору відносно Абхазії та Південної Осетії. Таке спростування фактично закриває питання про ймовірність членства Грузії та України без врегулювання конфліктів між кожною з цих країн та РФ.

17. Політичне врегулювання конфлікту на Донбасі вважається принциповим чинником, який докорінно впливає на спрямування міжнародної взаємодії на європейському просторі, включаючи відносини між провідними країнами ЄС та Росією. В цьому контексті у діалозі з Францією та ФРН українська дипломатія має ставити питання про врегулювання конфлікту на Донбасі на основі Мінських угод зі зняттям застережень щодо надання Україні ПДЧ та членства в Альянсі. Бажаним елементом політичного врегулювання конфлікту на Донбасі мало б стати надання Францією та ФРН юридично обов'язкових гарантій стабільного дотримання його умов.

18. Політичне та конституційно-правове закріплення курсу України на набуття членства в НАТО супроводжувалося активізацією реформування ЗСУ з метою запровадження оперативних і адміністративних стандартів НАТО. До кінця 2019 р. було заплановано завершення переходу Генерального штабу та інших штабних структур Збройних Сил України до модульно-функціональної системи військового управління за стандартами НАТО відповідно до типової структури розподілу повноважень у штабах збройних сил держав-членів НАТО. Проте значно більш складним, тривалим і проблемним виглядає застосування матеріально-технічних стандартів, які потребують не тільки використання нової класифікації та обліку озброєнь, однак і запровадження їх максимальної взаємосумісності. Враховуючи оснащення ЗСУ військовою технікою переважно радянських зразків, найбільш складні проблеми виникають у забезпеченні стрілецької зброї та артилерії боєприпасами різних калібрів, виконанні специфічних регламентів при модернізації озброєнь, узгодженні технічної документації та принципів використання обладнання різних виробників, заміни та обслуговування програмного забезпечення тощо. Стосовно пріоритетності у впровадженні матеріальних стандартів НАТО першочергове значення надається розвідці, бронетанковій техніці, устаткуванню військ ППО, артилерії, системам управління вогнем та авіації. Принципово важливе значення має запровадження стандартів НАТО у військовій освіті. Зі свого боку питання виробництва боєприпасів до стрілецької зброї та артилерійських систем потребує окремих рішень з урахуванням кількості та якості наявних озброєнь і матеріальних запасів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Реалізація євроатлантичного вектору вимагає ґрунтовного й виваженого підходу, побудованого на реалістичному усвідомленні та обґрунтуванні інтересів України. Зазначений підхід потребує уважного ставлення до відносин з НАТО, включаючи, з одного боку, врахування об'єктивних перешкод, а з другого, – максимально повне використання практичних надбань у різних сферах, які може забезпечити співпраця з Альянсом та його країнами-членами.

1. У контексті коригування нормативної бази доцільно звернути увагу на вдосконалення змістовного наповнення Річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО. Викликає заперечення недостатня конкретизація змісту заходів, які спрямовані на підвищення відповідності різних напрямків діяльності державних структур стандартам НАТО.

В цьому плані видаються доцільними наступні заходи:

1.1. Чітке визначення сфери повноважень державного органу, відповідального за координацію діяльності органів виконавчої влади у напрямку євроатлантичної інтеграції України, визначення рівнів компетенції і відповідальності між президентськими структурами (РНБО) і КМУ, включаючи військову сферу, військово-технічне співробітництво та контроль за виконанням Річних національних програм. Враховуючи конституційні повноваження КМУ в умовах парламентсько-президентської республіки доцільно визначити правовий статус Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України, яка вважається допоміжним органом при президентові України, а її рішення в разі необхідності реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів президента України. Відповідно до РНП-2019, Комісія має відігравати провідну роль у питаннях координації діяльності, пов'язаної з підготовкою, виконанням та моніторингом заходів РНП, що дублює повноваження Кабінету Міністрів України. До того ж, ця функція окремо не згадується у чинному Положенні про комісію з питань координації євроатлантичної інтеграції України (підзаконному акті, що є частиною Указу президента України № 784/2019 від 30 жовтня 2019 р.¹²) та суперечить Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р.

1.2. Конкретизація і наближення положень Річних національних програм до практичних потреб:

- пріоритетні завдання, визначені у Річних національних програмах, не завжди корелюються зі стратегічними цілями та заходами, спрямованими на їх виконання;

¹² Основним завданням Комісії є «сприяння узгодженому виконанню центральними органами виконавчої влади, іншими державними органами, що входять до національної системи координації євроатлантичної інтеграції України, заходів у рамках реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Організації Північноатлантичного договору (НАТО), підвищення ефективності виконання пріоритетних завдань із досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства в НАТО».

- при розробці Річних програм спостерігається недотримання вимоги наступництва у формулюванні пріоритетних завдань, свідченням чого є неузгодженість у формулюванні завдань різних Дорожніх карт;

- відсутність публічної інформації про звіти з оцінки виконання РНП не дають змоги оцінити їх ефективність та корисність виконаних заходів з точки зору підвищення ефективності роботи державних органів, посилення обороноздатності та сприяння суспільно-економічному і соціокультурному розвитку країни;

- нечіткість формулювань, які структури НАТО використовують для позначення критеріїв, необхідних для набуття членства, не дає українській громадськості можливості сформулювати об'єктивну загальну оцінку прогресу в проведенні реформ, зокрема порівняти зміст РНП з вимогами Плану дій щодо членства в НАТО. У публічних документах НАТО містяться лише найбільш загальні статусні критерії, яким має відповідати держава-претендент на членство. Більш конкретна інформація розпорошена в численних робочих документах, значна кількість яких має гриф секретності.

2. Попри висловлення політичної підтримки з боку зовнішніх партнерів та військово-технічну допомогу з боку окремих країн, найбільш надійним способом гарантування безпеки країни, принаймні доти, доки країна не матиме гарантій колективної оборони, залишатиметься опора на власні сили. Усвідомлення цієї обставини обумовлює необхідність розбудови потужного оборонного потенціалу по основних напрямках, таких як зміцнення ППО / ПРО, переозброєння авіації, модернізація бронетехніки, організація оборони морського узбережжя, виробництво оперативно-тактичних та зенітних ракетних комплексів.

3. Ситуація всередині НАТО та комплексу західних інституцій свідчить про загострення як внутрішніх проблем і протиріч у США та переважній більшості країн ЄС, так і у відносинах між США та ЄС і його провідними країнами-членами. Негативний досвід Будапештського меморандуму про гарантії безпеки України (1994 р.) у сукупності з вочевидь недостатньо ефективним режимом санкцій щодо РФ після 2014 р. слугує наочним підтвердженням практики застосування подвійних стандартів, які можна лише частково нейтралізувати за допомогою наявних політико-дипломатичних інструментів.

До того ж доцільно враховувати, що низку країн ЄС влаштовує статус України як буферної зони, що відокремлює Європу від Росії, поглинаючи небезпеки, пов'язані з активізацією російського експансіонізму. Конфлікт взаємних, насамперед, економічних, інтересів між головними суб'єктами євроатлантичної спільноти, штовхає їх до різних форм політичного та економічного співробітництва з РФ на міждержавному рівні, які суперечать національним інтересам України і ускладнюють реалізацію курсу на євроатлантичну інтеграцію. Новий виклик для інтересів України полягає в загостренні розбіжностей між франко-німецьким тандемом і більшістю країн Центрально-Східної Європи, зокрема «Вишеградської четвірки».

4. Збільшення розриву в рівнях життя та доходами на душу населення між Україною та її західними сусідами обумовлює критичну гостроту питання про відновлення успішного економічного розвитку України. Якісне зростання рівня і якості життя народу України має продемонструвати безсумнівні переваги збереження української державності як стабілізуючого фактору європейської безпеки. При цьому реальні досягнення у сферах економіки, охорони здоров'я, науки, освіти тощо неможливі без послідовного викорінення авантюризму і непрофесіоналізму в сфері державного управління.

5. Перегляд засад внутрішньої політики вимагає принципової відмови від штучної моделі державної політики, яка використовує примусові форми встановлення українського мовного та культурного середовища за допомогою зобов'язуючих і репресивних офіційних законодавчих актів. Нещодавно прийняті так звані «мовний» та «освітній» закони лише посилюють суперечності всередині країни та ускладнюють курс на євроінтеграцію, позаяк не відповідають прийнятій у ЄС моделі гарантування прав національних меншин і базовим положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. Така політика лише сприяє впливу проросійських та антиєвропейських сил як в Україні, так і в самому ЄС.

6. У європейському контексті слід відзначити особливу позицію групи країн, зокрема Польщі та Балтії, які відчують загрозу з боку Росії, й тому зацікавлені в існуванні України як стабільної та суверенної держави. З урахуванням цього, українській дипломатії варто утримуватися від підтримки всіх без винятку звинувачень офіційного Брюсселя на адресу урядів країн Центрально-Східної Європи, насамперед, стосовно їх окремої позиції в питаннях захисту своїх національних інтересів, у тому числі у сфері міграційної політики. Українські владні інституції мають запропонувати ефективну й переконливу стратегію довготривалого співробітництва з західними сусідами, що має забезпечити відновлення відносин співпраці та більш сприятливу позицію ЄС щодо інтересів України.

7. Послідовна реалізація євроатлантичного курсу потребує консолідації українського суспільства задля захисту життєво важливих національних інтересів та нейтралізації сепаратистських тенденцій. Попередження проявів сепаратизму потребує впровадження політики, побудованої на основі превентивних заходів.

Головним політичним інструментом врегулювання конфлікту на Сході України залишаються Мінські угоди, які дали змогу забезпечити припинення наступальних операцій, однак не забезпечили ефективну деескалацію конфлікту та стабільне припинення вогню. Позиція РФ щодо виконання Мінських угод загалом повторює тактику, яка раніше застосовувалася до Молдови з тією різницею, що в якості головного засобу тиску на Київ слугує продовження збройної фази військового конфлікту, що суттєво ускладнює перспективи реінтеграції непідконтрольних територій.

8. Врегулювання конфлікту на Донбасі залишається принциповим викликом на шляху до євроатлантичної інтеграції. Україна має застосовувати

курс на євроатлантичну інтеграцію як рушій внутрішніх перетворень, адже вступ до НАТО та ЄС не може бути самоціллю. В контексті підготовки до членства в ЄС та НАТО владні структури України мають сформулювати ефективну соціокультурну та регіональну політику, спроможну нейтралізувати існуючі прояви сепаратизму та прискорити мирне політико-дипломатичне врегулювання конфлікту на Донбасі. Досягнення цієї мети потребує визначення українськими владними інституціями чіткого й реалістичного плану врегулювання конфлікту, який, за умов підтримки з боку США і європейської спільноти, зміг би визначити шляхи реінтеграції непідконтрольних територій та дозволив би уникнути суттєвого обмеження суверенітету України на кінцевому етапі політичного врегулювання.

9. Співпраця у військовій сфері посідає провідне місце у відносинах України з НАТО і є головним об'єктом консультативної підтримки з боку Альянсу. Національні пріоритети у відносинах між Україною та НАТО передбачають:

- 1) реформування та розвиток сектору безпеки і оборони України для виконання властивих йому завдань в інтересах держави, забезпечення регіональної і глобальної стабільності та безпеки;
- 2) сприяння розвитку Збройних Сил України для реалізації завдань оборони України та участі у міжнародних операціях і навчаннях;
- 3) досягнення взаємосумісності Збройних Сил, інших складових сектору безпеки та оборони України з НАТО;
- 4) використання можливостей оборонно-технічного співробітництва в інтересах розвитку озброєння та військової техніки (ОВТ) Збройних Сил України та підвищення конкурентоспроможності українського оборонно-промислового комплексу (ОПК) на міжнародному ринку.

10. Головним напрямом у двосторонній співпраці між Україною і НАТО вважається впровадження стандартів НАТО у Міністерстві оборони та Збройних Силах України, що має забезпечити розвиток спроможностей та досягнення взаємосумісності.

Суттєву роль в організації військового співробітництва відіграє розподіл компетенції між механізмами співробітництва, перелік і номенклатура яких збільшуються внаслідок розгалуження сфер і напрямів взаємодії.

Аналіз стану й досвіду відносин України з НАТО потребує умовного розмежування трьох взаємопов'язаних напрямів, які включають:

- реформування сектору безпеки та оборони України;
- двосторонні відносини між Україною та НАТО у військовій сфері;
- військові та військово-технічні відносини України з державами-членами НАТО.

11. В оцінці досягнень у контексті співпраці України з НАТО у військовій сфері виглядає доцільним чітко розрізняти відповідні рівні та сектори взаємовідносин попри переплетіння різних цілей та паралельне виконання низки проектів внутрішнього та обопільного характеру.

На теперішньому етапі основні завдання реформування сектору оборони становлять:

- Модернізація управління ЗСУ та запровадження моделі C4ISR, яка передбачає застосування єдиного програмно-технічного комплексу. Цей комплекс має забезпечити автоматизовану інтеграцію функцій командування, контролю, зв'язку, комп'ютерних систем (Command, Control, Communication and Computers System upgrade), і розвідки, спостереження та рекогносцировки (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance). Системи, побудовані за такою концепцією, поєднують дані розвідки та управління. Архітектура C4ISR передбачає комплексну інтеграцію засобів оперативно-стратегічної розвідки, спостереження та військової розвідки (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) з системами управління, контролю, зв'язку та обчислювальними засобами (Command, Control, Communication, Computers) в єдиному інформаційному середовищі, яке, у свою чергу, забезпечує інтеграцію навігаційної, загальногеографічної та тактичної інформації в єдиній географічній системі координат. Інтеграція перелічених функцій дає змогу реалізовувати мережецентричну архітектуру управління військами, яка до певної міри змінила підходи до ведення бойових дій за рахунок використання принципів мережецентричності.

Оскільки трастовий фонд НАТО надає переважно консультативну й лише вибіркочу технічну підтримку, автоматизація бойового управління ЗСУ має бути реалізована українськими установами за рахунок власних розробок і коштів. Темпи і строки запровадження автоматизованої системи потребують значного фінансування, технічного оснащення і професійного кадрового забезпечення відповідних структур Міністерства оборони, підпорядкованих Координаційній раді з питань впровадження інформаційних технологій.

- Перехід системи управління ЗСУ на стандарти НАТО. В цьому сенсі основний пріоритет стосується реорганізації структури Генерального штабу за модульно-функціональною системою (J-1–7) та впровадження структур G та S у штабних органах військового управління нижчих рівнів.

- Чітке визначення переліку стандартів НАТО у сфері озброєння та військової техніки, які впроваджуються у Збройних Силах України з цілковитим дотриманням критеріїв доцільності та підвищення обороноздатності.

12. У сфері оборонно-технічного співробітництва з НАТО та його країнами-членами основним завданням залишається визначення раціонального співвідношення між використанням можливостей внутрішнього виробництва продукції ОВТ і залученням імпорту озброєнь та технологій, включно зі створенням спільних підприємств. Відсутність низки видів виробництва та оборонних технологій в ОПК України диктує потребу в уточненні переліку озброєнь і військової техніки, які на достатньому конкурентному рівні можуть виробляти внутрішні виробники, та номенклатури використання зарубіжних зразків.

У контексті визначення завдань ОПК перед центральними органами державної влади постає проблема вибору моделі забезпечення обороноздатності країни.

Перша модель (ставка на вітчизняного виробника) потребує державної підтримки, сприяння оновленню виробництва та фінансування розробки нових технологій. Такий підхід передбачає збереження високого рівня технологічного розвитку країни в цілому.

Друга, змішана модель, обумовлює досягнення певного балансу між імпортом і внутрішнім самозабезпеченням. При залученні іноземних інвестицій та технологій найбільш привабливим виглядає механізм офсетних (компенсаційних) договорів.

Третя модель полягає в закупівлі ОВТ на зовнішніх ринках з урахуванням співвідношення ціна / якість, що потенційно веде до скорочення власного виробництва, відтоку кадрів і зростання залежності від політики урядів іноземних країн.

13. Задекларована у Конституції України формальна мета вступу до ЄС буде позбавлена конкретного змісту, якщо вона ігноруватиметься європейськими інституціями та країнами-членами ЄС. Невизнання перспективи майбутнього членства України з боку ЄС вимагає від української влади формулювання середньострокової концепції відносин з європейськими інтеграційними структурами, яка могла б сприяти зміцненню економіки та політичного статусу України в європейському балансі. Такий підхід вимагає не тільки виконання положень, але й поліпшення економічних умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Зміна статусу у відносинах України з ЄС в середньо- чи довгостроковій перспективі потребуватиме серйозних зусиль у контексті прискорення економічного розвитку та поліпшення іміджу держави. Досі Україна переважно не сприймалася політичними колами країн ЄС як складова європейської цивілізації чи органічний фрагмент внутрішнього європейського політичного простору. В умовах, коли розширення ЄС загалом поставлено на паузу, Україна має доводити політичним колам ЄС свою необхідність як компоненту оновленої європейської безпеки, побудованої на засадах багатополлярності.

14. В процесі реалізації євроатлантичного курсу доцільно відмовитися від традиційного використання «гарної риторики» замість практичних дій та апробувати можливість поступового переходу до розробки реальної «дорожньої карти» з підготовки передумов для: а) одержання згоди від ЄС та / або НАТО на визнання за Україною перспективи членства; б) спрямування державного розвитку на траєкторію виконання чинних критеріїв членства в ЄС та / або НАТО. В ідеальному сценарії євроатлантична інтеграція України має спиратися на детально розроблену правову базу, чітке розуміння етапності й логіки процесу набуття членства в євроатлантичних структурах. Стратегічне планування та наукове осмислення цих процесів надасть можливість коригувати їх перебіг та до певної міри мінімізувати негативні наслідки для України, включаючи збройний **В** конфлікт на **С**ході країни.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Кудряченко А. І., д.і.н., проф., чл.-кор. НАН України, директор Інституту (вступ, р. 2, висновки, рекомендації).

Потехін О.В., д.і.н., с.н.с., головний науковий співробітник (р. 1).

Фесенко М.В., д.політ.н., с.н.с., провідний науковий співробітник (р. 1).

Шморгун О.О., к.філос.н., доц., провідний науковий співробітник (р. 2).

Рудяков П.М., д. філол. н., проф., головний науковий співробітник (р. 3).

Фомін С.С., к.е.н., с.н.с., провідний науковий співробітник (р. 3).

Розумюк В.М., к.політ.н., с.н.с., провідний науковий співробітник (р. 4).

Васильців О.О., молодший науковий співробітник ДУ «Інститут всесвітньої історії НАН України» (р. 4).

Толстов С.В., к.і.н., доц., завідувач відділу трансатлантичних досліджень (вступ, р. 5, висновки, рекомендації).

Солошенко В.В., к.і.н., доц., заступник директора Інституту з наукової роботи (р. 6).

Чекаленко Л.Д., д.політ.н., проф., професор кафедри історії світового українства історичного факультету Київського національного університету імені Траса Шевченка (р. 6).

Савчук К.О., к.ю.н., ст.н.с., старший науковий співробітник відділу міжнародного права та порівняльного правознавства Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України (р. 7).

Наукове видання

**«ШЛЯХИ І НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО ВЕКТОРА РОЗВИТКУ УКРАЇНИ»**

НАУКОВО-АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 8,19.
Наклад 100 прим. Зам. 19-251.

Виготовлювач ПП «Видавництво «Фенікс».
03067, м. Київ, вул. Шутова, 13Б.
www.fenixprint.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до
державного реєстру видавців,
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК за № 271 від 07.12.2000 р.