

НАТО и Украина: на распутье

Профессор Григорий Перепелица делится своим личным мнением о том, какой выбор открывается перед Украиной во взаимоотношениях с Североатлантическим союзом.

НАТО и Украина: десять лет партнерских отношений

В 2007 г. НАТО и Украина отмечают десятую годовщину Хартии об особом партнерстве, которая была подписана руководителями стран НАТО и Украины на встрече в верхах в Мадриде в июле 1997 г. В Хартии были обозначены области для консультаций и сотрудничества, а также предусматривалось создание Комиссии НАТО-Украина, призванной вывести работу в данной области на новый уровень.

С тех пор отношения между НАТО и Украиной продолжали развиваться, и диалог и сотрудничество в целом ряде областей вошли в стабильное русло. В частности, Украина внесла значительный вклад в укрепление евроатлантической безопасности в рамках операций под управлением НАТО. Важной стороной этих отношений является помощь, которую оказывают как НАТО, так и государства-члены в индивидуальном порядке в связи с проводимыми в Украине реформами, особенно в оборонном и силовом секторе. Такие реформы жизненно необходимы для демократического развития страны и реализации ее цели – добиться большей интеграции в евроатлантические структуры.

НАТО и Украина также ведут интенсивный диалог по вопросу о потенциальном вступлении Украины в альянс и проведению в стране соответствующих реформ. Данный диалог не гарантирует, что Украина будет приглашена вступить в НАТО, и не будет влиять на любое итоговое решение альянса. Подобное решение будет зависеть от способности Украины выполнить ряд критериев в рамках ключевых реформ. В конечном итоге путь дальнейшего развития отношений между Украиной и НАТО будет определяться украинским народом и демократически избранными лидерами страны в рамках открытой и конструктивной дискуссии.

В качестве вклада в текущую дискуссию известный представитель академических кругов Украины профессор Григорий М. Перепелица поделился собственными взглядами на отношения между альянсом и Украиной.

Григорий Перепелица, профессор, директор Института внешней политики при Министерстве иностранных дел Украины.

В своих взаимоотношениях с НАТО Украина стоит на распутье. Один путь может привести к членству в организации и открывает перед Украиной перспективу стать европейским государством западной ориентации, защищенным от угроз суверенитету и национальной безопасности. Второй путь может вынудить Украину отказаться от своих надежд на евроатлантическую интеграцию, в результате чего перспективы окажутся неясными. Вслед за Оранжевой революцией Украина взяла многообещающий старт на пути к членству в НАТО, но с тех пор процесс замедлился в связи с неопределенностью политической обстановки в Украине, сложившейся после законодательных выборов, состоявшихся в марте 2006 года, и формированием нового правительства.

Что на кону?

Членство в НАТО отвечает стратегическим интересам Украины и станет также важнейшим выбором для страны. Оно даст надежные гарантии сохранения суверенитета Украины, национальной самобытности и территориальной целостности и поможет закрепить и продолжить демократические реформы в Украине. Дальнейшее приближение к евроатлантическим демократическим нормам обеспечит защиту и будет стимулировать культурное развитие основной части населения и меньшинства, а также способствовать развитию гражданского общества в стране.

Альтернативный евроатлантической интеграции путь пролегает в Евразии, в Содружестве независимых государств (СНГ), членам которого в настоящий момент присущи черты авторитарных или полуавторитарных систем правления, серой экономики и «сдвинутого на обочину» или слабо развитого гражданского общества. Если Украина вступит на этот путь, это порадует тех, кто считает, что независимость Украины идет вразрез с жизненно важными геополитическими интересами России и ее усилиями, направленными на восстановление статуса великой державы.

Заинтересованность Украины в евроатлантической интеграции привела к более тесному сотрудничеству с Североатлантическим союзом. Однако вступит ли Украина в НАТО будет зависеть в конечном итоге от того, способна ли она отвечать критериям, предъявляемым к членам организации, и от наличия политической воли внутри страны, необходимой для движения вперед.

Вступая на путь

Впервые Украина заявила о своем намерении расширить интеграцию в евроатлантические структуры десять лет назад, в Хартии НАТО-Украина об особом партнерстве, принятой в 1997 году. В соответствии с этой Хартией была создана Комиссия НАТО-Украина, и в хартии был намечен ряд областей для консультаций и сотрудничества. С принятием в ноябре 2002 года Плана действий НАТО-Украина сотрудничеству, призванному продвигать евроатлантическую интеграцию Украины, был придан более целенаправленный характер.

План действий направлен на углубление и расширение отношений между НАТО и Украиной и на оказание поддержки в проведении реформ в Украине на пути к полной интеграции в евроатлантические структуры. В нем изложены конкретные цели,

касающиеся вопросов политики, экономики, безопасности, обороны, информации и права. Для достижения этих целей разрабатывается документ «Годовые плановые задачи», в которых Украина формулирует свои собственные задачи, которые она намерена выполнить в ходе мероприятий, осуществляемых как самостоятельно, так и совместно с НАТО.

Сам план действий не ведет непосредственно к членству. Однако успешное выполнение этого плана считается этапом, предшествующим приглашению присоединиться к Плану действий по подготовке к членству в НАТО, и поможет Украине выйти на уровень, соответствующий требованиям, предъявляемым к кандидатам в члены НАТО.

Оранжевая революция утвердила новое руководство в стране во главе с президентом Ющенко. Это руководство провозгласило вступление в НАТО первоочередной задачей внешней политики страны. Вслед за этим, на заседании Комиссии НАТО-Украина на уровне министров иностранных дел, состоявшемся в апреле 2005 года в Вильнюсе (Литва), государства-союзники по НАТО пригласили Украину начать Интенсифицированный диалог, посвященный стремлению страны стать членом НАТО и связанным с этим реформам. Цель диалога – предоставить украинским официальным лицам возможность в большей мере ознакомиться с тем, что ожидается от Украины как от потенциального члена Североатлантического союза, и в то же время дать НАТО возможность изучить реформы, осуществляемые в Украине, и потенциалы, которыми она обладает.

Параллельно с началом Интенсифицированного диалога министры иностранных дел стран НАТО и Украины согласовали комплекс краткосрочных мер, которые призваны способствовать продвижению процесса реформ в Украине. Этот комплекс мер

охватывает целый ряд направлений, включая укрепление демократических институтов, усиление политического диалога, активизирование реформ в сфере обороны и безопасности, управление социальными и экономическими последствиями реформ, а также совершенствование информирования общественности.

Для улучшения межведомственной координации выполнения Украиной мероприятий, согласованных в рамках сотрудничества между НАТО и Украиной, 27 декабря 2005 года президент Виктор Ющенко подписал декрет, в котором за заместителями глав центральных исполнительных органов были закреплены конкретные обязанности. Президент поручил Кабинету министров укрепить взаимодействие между исполнительной властью и парламентом, отдавая приоритет отношениям с НАТО и популяризации среди общественности той пользы, которую приносит Украине сотрудничество с НАТО.

На пути к Плану действий по подготовке к членству

В январе 2006 года, во время встречи в Будапеште (Венгрия) министры обороны Венгрии, Польши, Словакии и Чешской Республики объявили о готовности этих стран оказать содействие Украине на пути к вступлению в НАТО. По окончании четырехсторонней встречи министр обороны Венгрии Ференц Юхас заявил: «Мы считаем своей важной задачей помогать Украине, вставшей на путь интеграции и вступления в НАТО». Четыре страны объявили о том, что будет организован специальный комитет для содействия военной реформе в Украине.

Месяц спустя, в феврале 2006 года президент Виктор Ющенко вновь подтвердил в Брюсселе (Бельгия), что Украина готова присоединиться к Плану действий по подготовке к членству (МАП). Вслед за этим заявлением в марте месяце он подписал декрет о создании межведомственной комиссии

по подготовке Украины к вступлению в НАТО. Этот орган может создавать рабочие группы, которые будут заниматься конкретными направлениями сотрудничества между Украиной и НАТО, а возглавлять их будут соответствующие национальные координаторы.

В соответствии со своими обязанностями Совет национальной безопасности и обороны определяет стратегические цели и концептуальный подход для сотрудничества между Украиной и НАТО и вносит соответствующие предложения на рассмотрение президентом. Кабинет министров отвечает за реализацию национальной политики сотрудничества между Украиной и НАТО, в частности, в плане удовлетворения критериев членства.

Участие в МАП позволит Украине лучше подготовиться к вступлению в НАТО за счет технического содействия и консультаций по практическим вопросам со стороны НАТО. Однако это участие не станет гарантией членства в Альянсе в будущем: подобное приглашение будет зависеть от способности страны соответствовать критериям членства. В рамках МАП разрабатываются Годовые национальные программы, основное внимание в которых уделяется ряду требований, предъявляемых к странам-кандидатам, в том числе в области политики, экономики, ресурсов, юридической сфере и в сфере безопасности. Страны-кандидаты должны продемонстрировать: наличие функционирующей демократической политической системы, опирающейся на рыночную экономику; справедливое обращение с категориями населения, составляющими меньшинство; приверженность принципу мирного разрешения споров с соседними государствами; способность и готовность внести военный вклад в деятельность Альянса; а также приверженность демократическим военно-гражданским отношениям и структурам.

В марте 2006 года министр обороны Украины Анатолий Гриценко выразил мнение, что в том случае, если Украина будет вести эффективную работу, направленную на удовлетворение этих требований, и при согласии со стороны государств-членов НАТО: «решения о принятии Украины в члены НАТО можно ожидать уже в ближайшем будущем. Украине будет предоставлен переходный период для завершения подготовительной работы, приблизительно год-полтора или два года... Поэтому полноправное членство возможно к 2010 году, но это всего лишь прогноз. Жизнь может внести свои коррективы».

Разумеется, в настоящий момент одним из основных препятствий для присоединения Украины к МАП является серьезное нежелание общественности идти дальше: согласно опросам общественного мнения, лишь около 20 процентов населения выступают за членство в НАТО, тогда как 54 процента высказываются против него. Устаревшие и контрпродуктивные стереотипы о НАТО до сих пор владеют умами многих в Украине. Тем не менее, министр обороны убежден, что когда настанет время принимать решение о вступлении Украины в НАТО, общественность будет готова поддержать подобный шаг.

Смена ритма

Организовав свободные и справедливые законодательные выборы в марте 2006 года, Украина успешно выдержала главный экзамен для членства в НАТО. Но по иронии судьбы в результате выборов продвижение к поставленной цели значительно замедлилось.

На то, чтобы сформировать новое правительство, понадобились месяцы политической неразберихи. В течение этого времени антинаатовские настроения среди населения эксплуатировались ради приобретения политического капитала, что спровоцировало людей летом 2006

года на демонстрации протеста в связи с проведением совместных американо-украинских учений «Си Бриз». Появившаяся в конечном итоге «Антикризисная коалиция», в которой Виктор Янукович стал премьер-министром, затормозила движение вперед к членству в НАТО и объявила улучшение отношений с Россией своей приоритетной задачей.

Во время своего визита в штаб-квартиру НАТО в сентябре 2006 года премьер-министр Виктор Янукович заверил членов Альянса, что Украина привержена курсу развития более тесных отношений с НАТО посредством налаженного сотрудничества. Но при этом он отметил, что украинский народ еще не готов к тому, чтобы Украина рассматривала вопрос о присоединении к Плану действий по подготовке к членству, и что в конечном итоге вопрос о членстве в организации будет решаться на референдуме. Тем не менее он пообещал, что правительство Украины приступит к проведению масштабной кампании по информированию общественности, чтобы разъяснить деятельность НАТО и сотрудничество этой организации с Украиной.

Тем временем президент Ющенко продолжал продвигать идею членства в НАТО. Однако нет сомнения в том, что с приходом антикризисной коалиции мы стали свидетелями не только смены ритма во взаимоотношениях с НАТО, но и смены используемых формулировок. Политические лидеры говорят уже не столько об «интеграции», сколько о «сотрудничестве» с НАТО.

Чтобы вызвать еще большее волнение, Россия сама предупредила Украину о том, чем может обернуться для нее вступление в НАТО. Хотя в декабре 2006 года во время визита в Киев министр обороны России Сергей Иванов и отдал должное «суверенному праву Украины выбирать основные векторы своей политики безопасности», при этом он предупредил о

«негативных последствиях вступления Украины в НАТО» для отношений с Россией.

Политическая неопределенность в Украине в течение года и продолжающийся разлад между лагерем президента и лагерем премьер-министра явно наложили отпечаток на уровень сотрудничества с НАТО. Свидетельством тому стала задержка с доработкой Годовых плановых задач на этот год, которые были утверждены Кабинетом министров и направлены на подпись президенту лишь в начале июня.

На распутье

На сегодняшний день в своих взаимоотношениях с НАТО Украина стоит на распутье. Главный вопрос – насколько страна приблизится к членству в НАТО. Во многом это будет зависеть от способности руководства и общества в целом сохранить достояние Оранжевой революции и продолжать развивать в стране демократические структуры, применяя демократию на практике.

Время покажет, насколько важными для антикризисного парламентского большинства являются основные демократические ценности. Если это большинство и в самом деле разделяет эти ценности, то на вступление Украины в НАТО потребуется не больше времени, чем на достижение евроатлантических стандартов и выработку консенсуса на национальном уровне.

Как заявил в своем интервью в октябре 2006 года министр обороны Украины Анатолий Гриценко: «Украина не упустила свой шанс продвинуться вперед и присоединиться к Альянсу... Сколько времени уйдет на это, будет зависеть в первую очередь от того, насколько координировано будет действовать наше руководство. Во-вторых, это зависит от нашего желания строить страну, соответствующую нормам и стандартам НАТО. И, в-третьих, это зависит от воли и

решимости основных политических фигур в нашей стране поддерживать вступление в НАТО».

Чтобы все это свершилось, гражданское общество должно будет тесно взаимодействовать с правительством, парламентом и прочими участниками политического процесса. Также очень важно развернуть широкую кампанию по информированию общественности, чтобы разъяснять, насколько полезно сотрудничество между НАТО и Украиной и потенциальное членство в организации.

Можно привести очень много примеров практической выгоды налаженного с НАТО сотрудничества. С 1994 года НАТО и отдельные страны-члены Альянса организовали профессиональную военную подготовку для 8500 украинских офицеров. Более того, в период с 2001 по 2006 годы при поддержке НАТО была организована переподготовка для более 3000 военнослужащих, уволившихся в запас из ВС Украины, чтобы помочь им адаптироваться к гражданской жизни. Только в 2006 году около 800 военнослужащих прошли переподготовку, и 440 из них уже трудоустроились. С 2006 года действуют новые курсы профессиональной переподготовки для бывших военнослужащих в Кировограде, Мелитополе, Чернигове и Львове. А в Одессе, Киеве и Симферополе открылись курсы по изучению иностранных языков.

Еще один хороший пример – поддержка проектов по демилитаризации в Украине, оказываемая отдельными государствами-членами по линии Целевого фонда программы «Партнерство ради мира». Эти проекты помогают Украине решить проблему огромных запасов избыточных и устарелых боеприпасов, которые представляют серьезную угрозу для местного населения. В рамках первого проекта, осуществление которого началось в 2002 году в Донецке, где

Виктор Янукович занимал пост губернатора, были успешно уничтожены 400 000 противопехотных мин. Цель второго проекта – самого крупного среди аналогичных проектов по демилитаризации в мире – уничтожить в течение двенадцати лет 133 000 тонны обычных боеприпасов, 1 млн. 500 тыс. единиц стрелкового и легкого оружия и 1000 переносных зенитно-ракетных комплексов. Общая стоимость проекта оценивается в 25 миллионов евро.

Освещение подобного рода инициатив и информирование украинской общественности поможет преодолеть стереотипное видение НАТО времен холодной войны, которое по-прежнему широко распространено. Это может стать стимулом для людей, которым захочется узнать больше о том, чем является НАТО сегодня.

Скорее всего, еще в течение какого-то времени Украина простоит на распутье. На сентябрь запланированы очередные законодательные выборы, так что вряд ли в ближайшем будущем прояснится дальнейший курс страны. На этом фоне вопрос о НАТО по-прежнему является очень политизированным в Украине.

Тем не менее, я надеюсь, что недавнее заявление Генерального секретаря НАТО Яапа де Хооп Схеффера может стать реальностью. Выступая в феврале 2007 года на конференции по безопасности в Мюнхене, он высказал свое пожелание, что к моменту встречи в верхах НАТО в 2009 году Сербия, Грузия и Украина приблизятся к Североатлантическому союзу. «Украинский народ сам должен будет принять решение. Однако я надеюсь, что в 2009 году сложатся более крепкие отношения с Украиной».