

ИГОРЬ БУРДЫГА

УКРАИНА И НАТО: интеграция вопреки общественному консенсусу

Вопрос членства в НАТО как составная часть глобального геополитического выбора Украины между Россией и Западом на протяжении всех двадцати пяти лет независимости был и остается важным триггером, разделяющим украинское общество. Оккупация Крыма Россией и вооруженная агрессия на востоке заставили многих граждан усомниться в целесообразности внеблокового статуса. «Промайдановские» политики, в частности нынешние президент и правительство, преподносят членство в НАТО как единственную гарантию дальнейшей национальной безопасности и восстановления территориальной целостности. Однако вступление Украины в НАТО, да и сам процесс активной интеграции несут в себе серьезные риски для Украины: от дальнейшего нарастания милитаристских настроений в стране до открытого гражданского конфликта между сторонниками и противниками членства. Более того, Россия, всерьез воспринимающая расширение Альянса на Восток как угрозу нацбезопасности, может ответить на такой шаг эскалацией вооруженного конфликта на Донбассе и даже полноценной войной.

ОТНОШЕНИЯ УКРАИНА-НАТО ДО 2014 ГОДА: ДРУЖБА С НАДЕЖДОЙ НА БОЛЬШЕЕ

Сейчас уже мало кто помнит, но впервые заявку на членство в НАТО Украина подала еще в 1954 году. Тогда, в самом начале Холодной войны, СССР попытался интегрироваться в Альянс как в общеевропейскую организацию безопасности с целью изменить ее антисоветскую направленность. Вместе с СССР ноты о вступлении в НАТО в марте 1954 года направили Украинская ССР и Белорусская ССР, уже входившие на тот момент в ООН как формально суверенные республики. Однако США, Франция и Великобритания ответили на эти заявки отказом, что позволило Советскому союзу инициировать собственную организацию коллективной безопасности – Блок стран Варшавского договора. Так родилась система биполярного мира времен Холодной войны, просуществовавшая почти 40 лет.

Официальные отношения между Украиной и НАТО были установлены уже через полгода после обретения ею независимости. В марте 1992 года по инициативе первого президента Леонида Кравчука молодая республика стала членом Совета Североатлантического сотрудничества (САС, сегодня – Совет евроатлантического партнерства) – структуры Альянса, отвечающей за развитие партнерства с другими странами. Такой шаг шел вразрез с прописанным в Декларации о государственном суверенитете «намерением стать в будущем постоянно

нейтральным государством, которое не будет участвовать в военных блоках»¹.

Второй президент Украины Леонид Кучма продолжил процесс сближения с НАТО. В феврале 1994 года Украина первой среди постсоветских стран присоединилась к «Партнерству ради мира» – новосозданной программе сотрудничества Альянса с европейскими государствами и бывшими советскими республиками. В 1994 году украинские военнослужащие принимали участие в первых учениях НАТО за рубежом, а в 1995 году такие учения прошли уже в Украине. С 1996 года правительство направило украинских военных в Боснию и Герцеговину в рамках первой совместной с НАТО миротворческой миссии. За три года украинский контингент потерял двух человек².

В середине 1990-х вокруг Украины сформировалась геополитическая картина, остающаяся актуальной и до сих пор: западные соседи декларируют планы на членство в НАТО, тогда как Россия и Беларусь формируют позицию против расширения Альянса на восток.

В июле 1997 года Леонид Кучма подписал с главами государств и правительств стран-членов НАТО Хартию об особом партнерстве, которая стала основным политическим документом, регулирующим отношения Украины и НАТО. На ее основе была учреждена Комиссия Украина-НАТО, а также Миссия Украины при НАТО.

Однако такая политика далеко не всегда находила поддержку в украинском парламенте, где оставались

сильными позиции левых партий, как правило, рассматривающих Альянс в рамках советской парадигмы. Апофеозом несогласия с президентской линией стало заявление Верховной Рады, принятое в марте 1999 года после начала операции НАТО в Югославии – в нем действия Альянса расценивались как «агрессия против суверенного государства»³.

Но это не стало помехой для политики дальнейшего сближения с НАТО – Украина участвовала в Анти-террористической операции в Афганистане, а затем в оккупации Ирака. В мае 2002 года Кучма впервые официально заявил о намерении Украины стать полноправным членом Альянса, такая позиция нашла частичную поддержку в парламенте. Однако в 2004 году, накануне президентских выборов, президент неожиданно исключил из военной доктрины пункт о стремлении в НАТО, выразив, таким образом, поддержку более пророссийскому кандидату Виктору Януковичу.

После Оранжевой революции 2004 года президентом стал Виктор Ющенко, декларирующий прозападную политику. Он вернул в военную доктрину пункт о членстве в НАТО, называя его, как и полноправное членство в ЕС, одной из стратегических целей украинского государства. При Ющенко Украина совершила целый ряд политических и практических шагов для получения так называемого Плана действий по членству в НАТО (ПДЧ).

Виктор Янукович, который был избран президентом в 2010 году во многом благодаря преимущественно пророссийскому электорату юго-восточных областей Украины, официально сохранял внешнеполитический курс на сближение с Евросоюзом. Однако в вопросах безопасности он провозгласил возврат к внеблоковому статусу, который был закреплен законом «Об основах внутренней и внешней политики»⁴. Был ликвидирован ряд структур по вопросам подготовки Украины к вступлению в НАТО. Параллельно было подписано соглашение о продлении срока пребывания Черноморского флота России в Севастополе.

Эти шаги не означали полного прекращения сотрудничества Украины и НАТО. Стороны по-прежнему проводили совместные учения, украинский контингент продолжал принимать участие в миротворческих миссиях Альянса в Косово и Афганистане, а в 2013 году присоединился к операции по противодействию пиратству «Океанский щит».

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ И КРИТИКА ЧЛЕНСТВА В НАТО

Вопросы геополитического выбора стали одной из наиболее популярных тем для украинских социологов. Опросы общественного мнения о членстве в НАТО и ЕС по нескольку раз в год проводят социологические службы различной степени компетентности и заангажированности. Однако даже поверхностный анализ показывает: на протяжении практически всего периода независимости общественное мнение в отношении НАТО и перспектив членства в Альянсе слабо коррелировало с конкретными внешнеполитическими решениями.

Так, по данным Института социологии Национальной академии наук Украины, в 1990-е годы, во времена

первых активных шагов, направленных на сближение с Альянсом, членство Украины в НАТО поддерживали не более 20% украинцев, а основную часть населения составляли противники такого союза. Во многом это обусловлено закрепившимся еще с советских времен четким образом врага и агрессора. Этот образ активно поддерживался в сознании украинцев лево-консервативными партиями, такими как Компартия Украины и Прогрессивная социалистическая партия Украины (ПСПУ), эксплуатировавшими ностальгию по СССР и идеи его реанимации в рамках «союза славянских народов». В Крыму против сближения с НАТО активно выступали местные пророссийские силы. И даже среди украинских националистов, преимущественно рассматривающих любого врага СССР как союзника, находились радикалы вроде УНА-УНСО, считавшие НАТО инструментом колониальной политики США.

Тем не менее, появившаяся в связи с интеграционными процессами информация о деятельности Альянса в какой-то степени меняла его восприятие обществом. Так, по данным фонда «Демократическая инициатива», в январе 1997 г. лишь 17,3% граждан Украины считали НАТО «агрессивным блоком»⁵.

Однако за три-четыре года этот показатель снова вырос – до 48% в 2001 году по данным опросов Украинского центра экономических и политических исследований. Крайне отрицательно повлияла на отношение украинцев к НАТО военная операция на Балканах – большинство граждан Украины (56,6%) считали, что Альянс не имел права вмешиваться во внутренние дела суверенной страны, даже для решения гуманитарных проблем.

Последовавшие кампании НАТО в Афганистане и Ираке лишь усилили эту тенденцию. Согласно данным социологической службы Центра Разумкова, если летом 2002 года за вступление в Альянс готовы были проголосовать 32% респондентов, то спустя четыре года – чуть более 15%. Доля противников интеграции за этот период выросла до 54%, а к концу 2006 года достигла пиковых 64%. При этом по данным другого исследования, «антинаатовские» настроения имели место не только на востоке Украины и в Крыму – в западном регионе соотношение противников и сторонников составило соответственно 38% и 32%, а в центре против вступления в НАТО были 57% респондентов и только 15% дали ответ «да». Против Альянса выступили даже избиратели прозападных сил. Например, среди сторонников «оранжевой» на тот момент Социалистической партии таких было 61%, а в рядах партии Виктора Ющенко «Наша Украина» – 40%, в Блоке Юлии Тимошенко – 41%.

Несколько лет проводимой Виктором Ющенко политики сближения с НАТО и информационные кампании, ее сопровождавшие, не смогли существенно переломить тенденцию недоверия к Альянсу. Доля сторонников вступления в НАТО колебалась в районе 20-25%, а противников не опускалась ниже 50%.

Игнорирование этих тенденций Виктором Ющенко дало лишние козыри его оппонентам – Виктору Януковичу и Партии Регионов, которые сперва добились принятия

нормы об обязательном референдуме о вступлении в НАТО, а затем использовали антинатовскую риторику как один из основных столпов предвыборной гонки. При этом критика Альянса сводилась, как правило, лишь к тезису о потенциальном охлаждении отношений с Москвой. После победы на выборах Виктор Янукович получил основания для возврата к внеблоковому статусу, что по факту означало усиление военного сотрудничества с Россией.

За три года правления Виктора Януковича, сопровождавшихся ростом коррупции и усилением авторитаризма, доверие к его политике и политике Партии регионов значительно снизилось. Провал евроинтеграции привел и к пересмотру отношения к НАТО – к началу Евромайдана в ноябре 2013 года число резких противников вступления в Альянс упало до 25%⁶.

ИНТЕГРАЦИЯ ВО ВРЕМЯ ВОЙНЫ: НАДЕЖДЫ И РИСКИ

21 ноября 2013 года после срыва подписания Соглашения об Ассоциации с ЕС президент России Владимир Путин заявил, что не имеет ничего против евроинтеграции Украины, однако перспективы членства в НАТО будет рассматривать как угрозу.

Российская оккупация Крыма и разжигание конфликта на востоке страны весной 2014 года поставили Украину перед необходимостью поиска новых союзников. На фоне осторожных призывов ЕС к мирному урегулированию конфликта в эти дни особенно резко зазвучала критика Альянсом агрессивных действий России. Такая позиция давала украинским политикам надежду на дальнейшую поддержку со стороны НАТО в вооруженном конфликте.

В начале сентября 2014 года, спустя неделю после кровопролитной битвы за Иловайск, на саммите НАТО в Уэльсе было объявлено, что Украина начинает процедуру активного сближения с Альянсом при непосредственной поддержке США. Парламентские выборы, прошедшие в Украине два месяца спустя, обеспечили устойчивое про-натовское большинство в Верховной раде. К этому времени существенно изменились и общественные настроения – по данным опросов, проведенных социологической группой «Рейтинг» в ноябре 2014 года, вступление в НАТО поддерживали 51% респондентов, тогда как против выступали лишь 25%⁷.

В декабре 2014 года украинский парламент поддержал законопроект президента об отказе от внеблокового статуса. В документе в частности провозглашалось намерение Украины проводить «активную международную политику для углубления сотрудничества с Организацией Североатлантического договора с целью достижения критериев, необходимых для членства в этой организации»⁸.

Достигнуть соответствия критериям Украина собирается до 2020 года. Для этого необходим не только переход на натовские стандарты вооружения и несения службы, но и глубокая реформа всей системы национальной обороны. Альянс обещает Украине поддержку в этих реформах – в частности за последние два года была сформирована система так называемых трастовых фондов. Их средства пойдут на проекты по обновлению систем связи, улучшения управления войсками, переподготовку и адаптацию

раненых на востоке солдат, лечение раненых военных и их психологическую реабилитацию, реформу систем логистики в войсках и развитие систем кибербезопасности.

Тем не менее подобная помощь ни в коем случае не покроет всех затрат на реформирование вооруженных сил. Основным источником средств остается госбюджет, а значит, реформы лягут на плечи обычных граждан. Вот уже второй год подряд правительство закладывает в бюджет затраты на нацбезопасность и оборону в размере 5% от ВВП, что превышает даже рекомендованный для стран-членов Альянса уровень в 2%.

Само собой, такие средства выделяются за счет дальнейшего сокращения социальных статей – расходов на медицину, образование, инфраструктурные проекты. На фоне растущих цен на энергоносители, сокращения социальных выплат, ползущей безработицы такая политика может привести к стремительному обнищанию населения, росту социальной напряженности.

Зашедшие в тупик переговоры об урегулировании конфликта на Донбассе становятся удобным прикрытием для такой политики. Ведь в условиях непрекращающихся боевых действий любого критика наращивания военных расходов легко обвинить в непатриотичности, а то и вовсе в работе на агрессора.

В то же время внутри самого НАТО, похоже, отсутствует консенсус в вопросе вступления Украины в Альянс. За последние два года, несмотря на небывалые масштабы сотрудничества, официальные лица блока предпочитают не говорить о перспективах полноправного членства. Одна из главных причин – все тот же незатухающий конфликт с северным соседом. Исследование НАТО по вопросам расширения от 1995 года отмечает, что неурегулированные конфликты или внешние территориальные споры могут помешать членству в Альянсе. Особенно если это споры с Россией.

В НАТО, особенно в европейской его части, успели понять, что Москва рассматривает приближение структур Альянса к своим западным границам как прямую угрозу. Уже в этом году Кремль начал усиление западной группировки войск и формирование на границе с Украиной новой армии⁹. Учитывая нарастающую международную напряженность, последствия вступления Украины в Северо-Атлантический блок и разворачивания на ее территории военных баз НАТО могут быть катастрофическими – от прямой интервенции России и оккупации большей части украинской территории до начала полномасштабной европейской войны.

Очевидно, опасаясь такого сценария, но не желая прекращать поддержку реформ, Альянс в этом году предложил Украине компромиссный вариант – партнерство с расширенными возможностями (Enhanced Opportunities Programme)¹⁰. При этом возможность полноправного присоединения как бы не исключается, однако НАТО использует против Украины ее же давнюю уловку – предлагает решить вопрос членства на референдуме.

Проведение референдума, с одной стороны, должно демонстрировать демократичную сущность Альянса. С другой – является своего рода страховкой на случай смены внешнеполитического курса. Само собой,

легитимность принятого решения должна гарантировать общественным консенсусом. Существует ли сегодня такой консенсус по вопросу вступления Украины в НАТО?

В июле этого года, накануне проведения Варшавского саммита НАТО Фонд Демократические инициативы, опираясь на исследование, проведенное совместно с Центром Разумкова, заявил: вступление в НАТО поддерживают 78% украинцев. Растиражированное СМИ сообщение все же напоминает манипуляцию – за высокой цифрой скрывается не реальная поддержка, а результат гипотетического референдума, скоррелированный на явку в 58%¹¹.

По данным социологической группы «Рейтинг», в июне 2016 года за вступление в Альянс проголосовали бы 39% респондентов, 32% проголосовали бы против, а около 29% опрошенных затруднились ответить или вообще не пришли бы на голосование¹². Причиной такого серьезного снижения уровня доверия по сравнению с осенью 2014 года можно назвать отсутствие ожидаемых результатов сближения с НАТО – в первую очередь, разрешения конфликта на востоке.

Опрос «Рейтинга» также показывает, что Украина вновь вернулась к региональному расколу по вопросу членства в Альянсе. Так, на Западной Украине вступление в НАТО поддерживают 60% респондентов, в Центре – 44%, на Юге – 32%, а на Востоке – лишь 14%, при этом половина опрошенных высказалась против.

Практика предыдущих лет показывает: игнорирование таких тенденций лишь усугубит раскол в обществе. В условиях внутривнутриполитической напряженности вопрос членства в НАТО может вновь быть использован в качестве спекуляции антидемократическими и реваншистскими силами. А разница во мнениях между регионами – стать поводом для сепаратистских тенденций.

На наш взгляд, Украина в сложившейся ситуации должна отказаться от роли разменной монеты в условиях новой Холодной войны, которую стремительно разжигают Россия и страны Запада. Несостоятельность этого выбора лишь доказывается тем тупиком, в который зашли переговоры о мире на Донбассе. Поэтому сегодня так важно, чтобы по-настоящему народные и демократические силы в Украине при поддержке Европы показали пример

успешного поиска путей урегулирования конфликта. Результатом этого процесса должны стать новые принципы и гарантии общеевропейской безопасности, основанные не на агрессии и военном вмешательстве, а на принципах гуманизма.

ИСТОЧНИКИ И ССЫЛКИ

1. Декларация о государственном суверенитете Украины от 16.07.1990 г., <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
2. Список миротворческих миссий Украины <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
3. Заява Верховної Ради України щодо агресивних дій НАТО проти Союзної Республіки Югославії від 24.03.1999 р.; Постанова Верховної Ради «Про ситуацію, що склалася у зв'язку з агресивними діями НАТО проти Союзної Республіки Югославії» від 24.03.1999 р. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/546-14>
4. Закон України від 1.07.2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
5. УКРАИНА — ЕВРОПА: ПОИСК ОБЩЕГО ОТВЕТА НА НОВЫЕ УГРОЗЫ Михаил Пашков, Леонид Поляков http://gazeta.zn.ua/POLITICS/ukraina__evropa_poisk_obschego_otveta_na_novye_ugrozy.html
6. Украина – НАТО: в поисках нового формата <http://nzpublic.info/analitika/ukraina-nato-v-poiskah-novogo-formata/>
7. Усе більше українців хочуть в НАТО та ЄС – опитування <http://www.pravda.com.ua/news/2014/11/20/7044855/>
8. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості» від 23.12.2014 р. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/35-19>.
9. Россия формирует новую армию на границе с Украиной – «Ведомости» от 15.09.2016 <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/09/15/657007-rossiya-armiyu-ukrainoi>
10. Порошенко: Україна домовилася про рух до нового статусу в стосунках з НАТО <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/07/9/7051887/>
11. Громадська думка про НАТО: новий погляд <http://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-pro-nato-noviy-poglyad>
12. В Украине выросло число противников НАТО <http://korrespondent.net/ukraine/3713941-v-ukrayne-vyroslo-chyslo-protyvnykov-nato>

Игорь Бурдыга, журналист Deutsche Welle и Телекритики. Сферы интересов: вооруженный конфликт в восточной Украине, права человека, социальные проблемы и масс-медиа.