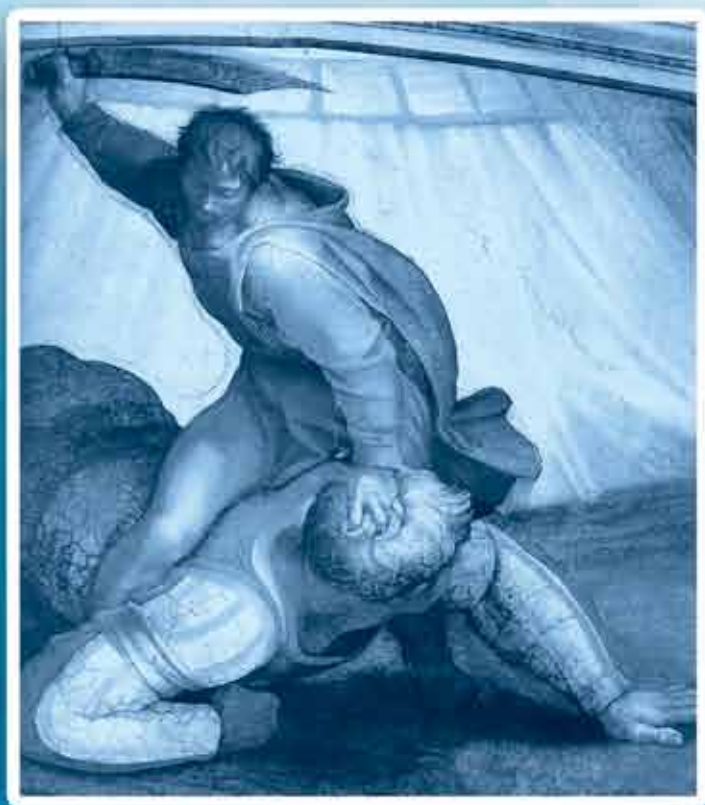




# БЕЗПЕКА ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

## ЯК ПРОТИДІЯТИ АГРЕСІЇ З ОБМЕЖЕНИМИ РЕСУРСАМИ



КИЇВ  
2016



# БЕЗПЕКА ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

ЯК ПРОТИДІЯТИ АГРЕСІЇ  
З ОБМЕЖЕНИМИ  
РЕСУРСАМИ

Київ  
2016



Публікацію підготовлено у рамках «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів України», яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» (МФВ) у партнерстві з Фондом розвитку аналітичних центрів (ТТФ) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Зміст дослідження є винятково відповідальністю Інституту світової політики та не обов'язково відображає погляди уряду Швеції, Міжнародного фонду «Відродження» та Фонду розвитку аналітичних центрів. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

**Автори:** *Сергій Солодкий, Олексій Семеній, Леонід Літра, Олена Бетлій, Микола Белесков, Ольга Лимар, Яна Саєнко, Ярослав Литвиненко, Закарі А. Рівз*

**Картина на обкладинці:** «Давид і Голіаф», Мікеланджело, 1509 рік.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	5
<b>1. Асиметрична безпекова модель</b>	7
Вступ.....	7
1.1. Визначення асиметричної моделі безпеки .....	10
1.2. Ключові елементи при розбудові асиметричної моделі безпеки .....	12
1.3. Стійкість (сталість) моделі у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі .....	21
1.4. Економічна та політична вартість розвитку та застосування моделі .....	22
Рекомендації .....	24
Переваги і недоліки моделі .....	25
<b>2. Модель безпеки на основі двосторонньої угоди між Україною та США</b>	26
Вступ.....	26
2.1. Наявні формати співпраці у сфері безпеки між Україною та США .....	26
2.2. Кращі приклади співпраці зі США у сфері безпеки .....	32
2.2.1. Угода про взаємну оборону .....	32
2.2.2. Перспективи для України .....	37
2.2.3. Основний союзник поза НАТО .....	39
2.2.4. Альтернативи статусу MNNA .....	41
2.3. Нові формати співпраці у сфері безпеки між Україною та США .....	42
Рекомендації .....	44
Переваги та недоліки Угоди про оборонну співпрацю або Стратегічної рамкової угоди з США .....	46
Переваги та недоліки двосторонніх безпекових угод (Філіппіни, Республіка Корея, Японія) для України зі США .....	47
Переваги та недоліки статусу MNNA для України .....	48
Додатки .....	49

<b>3. Партнерство України та НАТО. Углиб, а не вшир</b>	<b>53</b>
Вступ.....	53
3.1. Оцінка нинішнього стану співпраці України та НАТО .....	54
3.1.1. Комплексний пакет допомоги Україні .....	54
3.1.2. Трастові фонди .....	57
3.1.3. Стратегічний оборонний бюлетень та досягнення сумісності.....	61
3.1.4. Допомога радників країн-членів НАТО .....	62
3.1.5. Громадська дипломатія та стратегічна комунікація .....	63
3.1.6. Обмін інформацією та кібербезпека .....	63
3.1.7. Реформа Служби безпеки України та розвідки.....	64
3.1.8. Боротьба з корупцією.....	66
3.2. Вигоди від партнерства з НАТО .....	67
3.3. Імплементация моделі .....	71
Рекомендації .....	72
Переваги і недоліки партнерства з НАТО .....	73
<b>4. Регіональна безпека</b>	<b>74</b>
Вступ .....	74
4.1. Регіональний вимір безпеки України .....	74
4.2. Приклади моделей регіональної безпеки .....	76
4.3. Недоліки моделі .....	78
4.4. Перетворення ГУАМ в спільноту безпеки за прикладом АСЕАН .....	79
4.5. Приєднання до європейського комплексу безпеки .....	82
4.6. Варіанти зменшення впливу РФ на європейському континенті .....	87
Рекомендації .....	91
Переваги та недоліки регіональної співпраці .....	93
<b>5. Нейтралітет</b>	<b>94</b>
Вступ.....	94
5.1. Оцінка нинішнього стану.....	96
5.2. Найкращі приклади упровадження моделі.....	96
5.3. Недоліки моделі озброєного нейтралітету .....	99
5.4. Як модель може допомогти у стримуванні агресії Росії? .....	103
5.5. Імовірність імплементации моделі озброєного нейтралітету .....	106
5.6. Як втілити модель? .....	108
Рекомендації .....	109
Переваги і недоліки моделі .....	110
<b>Подяка</b>	<b>111</b>

## ВСТУП

Російська загроза, непослідовність державної політики, брак політичної консолідації, інституційна неспроможність. На ці небезпеки, що стояли перед Україною, Інститут світової політики звертав увагу у 2013 році в своєму дослідженні «Україна: діагностика національної (не)безпеки». Матеріал було опубліковано за кілька місяців до агресії Росії. Наше дослідження, презентоване три роки тому, багато в чому не втратило актуальності і сьогодні (хіба що перелік викликів став ще ширшим). Останнє опитування, здійснене в жовтні 2016 року, показало, що більшість українців вважає найважливішою проблемою для України військові дії на Донбасі<sup>1</sup>.

Наше нове дослідження «Безпека перехідного періоду» покликане якраз відповісти на цей величезний список загроз. **Основна мета дослідження — аналіз безпекових можливостей у межах п'яти моделей: співпраця з НАТО, регіональні безпекові утворення, озброєний нейтралітет, двосторонні безпекові механізми, а також асиметрична модель.** Кожна із п'яти частин дослідження присвячена одній із цих безпекових опцій. У свою чергу кожна опція проаналізована відповідно до таких питань:

- 1) оцінка нинішнього стану моделі (перевдосім, щодо України);
- 2) найкращі світові приклади запровадження моделі;

- 3) недоліки моделі;
- 4) як модель може допомогти у стримуванні агресії Росії;
- 5) імовірність імплементації моделі в коротко- (1-3 роки), середньо- (3-5) та довгостроковій перспективі (5 та більше років);
- 6) рекомендації.

Кожен розділ супроводжується таблицею-резюме з плюсами та мінусами проаналізованої моделі.

**Інститут світової політики у жодному випадку не ставить під сумнів безальтернативність євроатлантичної інтеграції України. Водночас, як аналітики, ми були зобов'язані розглянути й інші безпекові формати, зокрема, для оцінки переваг і недоліків тієї чи іншої політичної опції у перехідний період.** Наприклад, аналіз останніх трендів із модифікації нейтральної моделі може бути цікавим як для дослідників, так і для осіб, які ухвалюють рішення. Власне, дослідження Інституту показує, що нейтральні держави стають дедалі менш нейтральними у звичному розумінні цієї моделі: країни усвідомлюють свою вразливість перед різного роду загрозами: чи це йдеться про загрозу тероризму для нейтрального Туркменістану, чи про загрозу гібридної (чи навіть реальної) війни для нейтральних Фінляндії і Швеції.

Асиметрична модель — це модель перехідного періоду, яка цілковито допускає використання елементів із будь-яких інших безпекових опцій, проаналізованих у дослідженні. Вона у жодній мірі не заперечує

<sup>1</sup> [http://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie\\_nastroeniya\\_naseleniya\\_oktyabr\\_2016.html](http://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_naseleniya_oktyabr_2016.html)

євроатлантичної інтеграції, а навпаки може стати додатковою перевагою, через яку Україна стане ще цікавішою і ціннішою для Альянсу. У самій євроатлантичній інтеграції Україні потрібно припинити пошук нових форматів, натомість зупинитися на реалізації тих програм, які на сьогодні пропонує партнерство з НАТО. **Інтеграція вглиб, а не вшир має стати ключовим девізом для всіх, хто причетний до виконання плану реформ, спрямованих на рух України до Альянсу.** Так, наприклад, українська влада нині налягає на долученні України до Програми розширених можливостей НАТО (Enhanced Opportunities Programme). До неї наразі входять Грузія, Фінляндія, Швеція, Йорданія та Австралія. У самому НАТО (не кажучи вже про країни, які входять до ініціативи) не можуть достеменно пояснити важливість цього формату. Немає жодних видимих доказів, що ця програма якимось чином наблизить Україну до Альянсу.

Інститут світової політики свідомий того, що ризик «великої домовленості» (*grand bargain*) між глобальними акторами існує, але він не неминучий. Останні роки протидії російській агресії супроводжувалися численними «викриттями» про те, що міжнародні партнери домовляться/домовилися із Кремлем усупереч інтересам України. Три роки посилення української оборонної сфери, самовідданого внеску українців у підтримку власної армії та політичної і дипломатичної активності України зробили свій внесок у те, аби сценарій змови не став реальним. Успішна безпекова модель України – це передовсім подальше реформування Збройних сил України, але не тільки: це також і боротьба з корупцією (зокрема, в оборонному секторі), приваблення інвестицій в економіку, довіра громадян до влади і влада, яка була б підзвітною перед своїми громадянами.

**Альона Гетьманчук,**  
*Директор,*  
*Інститут світової політики*

## 1. АСИМЕТРИЧНА БЕЗПЕКОВА МОДЕЛЬ

*Порядок зникає головним чином не через воєнну поразку чи дисбаланс ресурсів (хоч це часто йде вслід), але через нездатність збагнути природу і масштаби виклику, що постає проти нього.*

Генрі Кісінджер<sup>2</sup>

*У сучасному світі безпека слабших країн, розташованих поблизу провідних регіональних держав, залежить від міжнародного статус-кво.*

Збігнєв Бжезінський<sup>3</sup>

### ВСТУП

Після подій початку 2014 року, які зараз отримали дефініцію Українська криза / the Ukraine crisis (події в/навколо України), критичного значення для України і достатньо важливим для її сусідів стало питання моделей безпеки та можливих гарантій безпеки. Сам перебіг попередніх криз у новому столітті та досвід Української кризи демонструє, що до того відомі класичні моделі або не спрацьовують, або спрацьовують не дуже ефективно, зокрема для України<sup>4</sup>. При цьому вартість таких

помилкових розрахунків чи поспішних дій<sup>5</sup> або їхнього неспрацювання лягає майже повністю на Україну. У випадку з Україною спроби нетрадиційного підходу до вироблення власної безпекової моделі<sup>6</sup>, коли традиційні засоби почали не спрацьовувати або пробуксовувати, не мали систематичного характеру і, що важливіше, не знаходили відгуку серед керівництва держави. Офіційні ж документи<sup>7</sup>,

<sup>2</sup> Kissinger, H., (2014). World Order. .

<sup>3</sup> Бжезінський З., «Стратегічне бачення: Америка і криза глобальної влади». Львів: Літопис, 2012. –С.76.

<sup>4</sup> Навіть такі безпечні країни, як Швеція та Фінляндія останнім часом серйозно аналізують дієвість своїх попередніх моделей безпеки і не виключають їх суттєвої зміни. Детальніше: Zwischen Allianzfreiheit und Einbindung. Finnland und Schweden auf der Suche nach einer neuen Sicherheitsstrategie. SWP-Aktuell, April 2015. Retrieved at: [http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-de-detail/article/sicherheitsstrategie\\_fuer\\_finnland\\_und\\_schweden.html](http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-de-detail/article/sicherheitsstrategie_fuer_finnland_und_schweden.html)

<sup>5</sup> Приклади рішення 2010 року про позаблоковість, не досить продумане і не підкріплене достатніми заходами та проведенням серйозних міжнародних переговорів

<sup>6</sup> Наприклад, науковий аналіз можливих безпекових моделей, викладений у: Манжола В.А., Вдовенко В.М. Нейтралітет та позаблоковість у зовнішньополітичній стратегії України. / «Україна в пост біполярній системі міжнародних відносин» (керівник авторського колективу Манжола В.А.) К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський Університет», 2008. – С. 374-387.

<sup>7</sup> Наприклад, остання редакція Національної Стратегії Безпеки, затверджена Указом Президента України 26-го травня 2015 року. <Електронний ресурс> Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/>



як правило, передбачають конвенційні відповіді та не завжди в змозі бути швидко актуалізовані відповідно до потреб часу. Водночас провідні світові актори (особливо США, Росія та КНР) активно розробляють і тестують сучасні системи комплексних невоєнних дій та засобів змусити свого візаві чи противника проводити потрібну їм політику чи припинити певні дії<sup>8</sup>.

Це підводить до висновку, що Україні треба виходити за межі попередніх канонів, якщо ми хочемо зберегтися як країна та держава у нинішній дуже турбулентний період як для нашого регіону, так і для всього світу<sup>9</sup>. Сучасні загрози та виклики мають комплексний характер і потребують такої ж системної реакції або дій на випередження, бо «від тих, на кого спрямовано атаку, вимагається захищати не тільки власну територію, а й базові принципи свого способу життя, моральне право на існування, право жити і чинити так, як і до часу

кинутого виклику вважалося само собою зрозумілим»<sup>10</sup>. Для української моделі безпеки така диспозиція означає необхідність розробки досить динамічної системи безпеки, яка б включала декілька варіативних основних елементів та мала здатність до швидкого переналаштування в залежності від зміни ключових обставин<sup>11</sup>.

**Метою такої моделі безпеки має стати забезпечення надійності та сталості безпеки у мирний час і здатність зламати волю супротивника (а не військову міць) щодо продовження подальшої агресії проти України, якщо конфлікт все-таки розпочався.**

Одним із важливих питань для побудови такої моделі є визначення основних загроз та супротивників (що часто є взаємопов'язаними) і шляхів реагування. З огляду на нинішні обставини, супротивником України в контексті безпеки (з похідними від цього факту загрозами) на найближчу перспективу виглядає Російська Федерація. Але чи є РФ сьогодні єдиним супротивником і чи буде ним залишатися у найближчі 10-15 років? Чи повинна наша система безпеки будуватися винятково як відповідь на загрозу з боку РФ? Чи повинні ми повністю виключати можливість отримання нових безпекових гарантій у тому числі від РФ (наданих добровільно чи під примусом наших

---

laws/show/287/2015 чи Концепція розвитку сектору безпеки та оборони України. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 4-го березня 2016 року» <Електронний ресурс> Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>

8 Більш детальний аналіз наявних у США засобів та механізмів змусити супротивника до потрібних дій без опції військового конфлікту у дослідженні David C.Gompert, Hans Binnendijk. The power to coerce. Countering adversaries without going to war. RAND, 2016. Retrieved at: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1000.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1000.html)

9 На думку авторів, переналаштування цих систем та встановлення нових структур (чи укріплення старих, що малоймовірно) з відповідними балансами займе найближчі 5-10 років.

10 Г. Киссинджер. Мировой порядок. М.: издательство АСТ, 2015. – С.474-475.

11 На сьогодні, на жаль, поки відсутня подібна цілісна система, яка б опиралася, в першу чергу, на власні ресурси чи концепції, а деякі наявні елементи занадто ригідні як для нинішнього дуже амбівалентного часу.

союзників) у середньостроковій перспективі, зважаючи на негативний досвід неспрацювання необхідною мірою безпекових гарантій<sup>12</sup>, відповідно до Будапештського Меморандуму 1994 року<sup>13</sup>? Чи можемо вважати достатніми нинішні пропозиції наших західних союзників щодо покращення стану безпеки України<sup>14</sup>? І чи можуть вважатися безпекові гарантії для України достатньо дієвими та сталими, якщо до них зовсім не залучено Росію?<sup>15</sup>

З огляду на дуже скрутний стан України в соціально-економічній, фінансовій, суспільно-політичній та індустріально-інфраструктурній сферах сьогодні та примарні перспективи його

швидкого покращення найближчим часом, ми повинні у плануванні відповідей у сфері безпеки серйозно проробити варіанти асиметричних відповідей чи дій<sup>16</sup> у разі агресії та асиметричних моделей безпеки (гарантування безпеки переважно за допомогою неконвенційних асиметричних засобів)<sup>17</sup>, тобто гарантування безпеки держави за наявності обмежених ресурсів (чи за суттєво переважальних ресурсів супротивника) або за нетрадиційною моделлю (традиційні, на кшталт гарантій від конкретних держав чи безпекових об'єднань, найближчим часом для України маловірогідні).

Розвиток таких асиметричних моделей безпеки є досить новаторським<sup>18</sup> кроком, тому поки немає їхнього чіткого визначення, усталеного списку обов'язкових параметрів та складових. Набагато більше розроблена суміжна тематика асиметричних чи гібридних конфлік-

<sup>12</sup> На думку американської сторони, йдеться про запевнення, а не гарантії (якщо перекладати assurances, як це стоїть в англійському тексті меморандуму).

<sup>13</sup> Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. (дата набуття чинності – 5 грудня 1994 року) <Електронний ресурс> Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998\\_158](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_158) Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's Accession to the treaty on non-proliferation of nuclear weapons. United Nations, 19 December 1994. Retrieved at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/49/765](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/49/765)

<sup>14</sup> Наприклад, пропозиції з боку експертів високого рівня в США щодо необхідної політики Сполучених Штатів, які, однак, поки не реалізовані. Steven Pifer, Strobe Talbott, Ambassador Ivo Daalder, Michele Flournoy, Ambassador John Herbst, Jan Lodal, Admiral James Stavridis and General Charles Wald. Preserving Ukraine's Independence, Resisting Russian Aggression: What the United States and NATO Must Do. In: Brookings Report, February 2015. Retrieved at: <http://www.brookings.edu/research/reports/2015/02/ukraine-independence-russian-aggression>

<sup>15</sup> Єдиний сценарій, який скасовує таку необхідність, – це опція розпаду нинішньої Росії або її дуже серйозного (катастрофічного) послаблення.

<sup>16</sup> Asymmetric warfare – unconventional strategies and tactics adopted by a force when the military capabilities of belligerent powers are not simply unequal but are so significantly different that they cannot make the same sorts of attacks on each other. In "Encyclopedia Britannica" Retrieved at <https://www.britannica.com/topic/asymmetrical-warfare>

<sup>17</sup> "To develop by less-advantaged side counterstrategies for asymmetrical warfare, whereby unconventional means might be used to overcome more technically advanced adversaries". Definition in "Nuclear strategy after the Cold War" In "Encyclopedia Britannica" Retrieved at <https://www.britannica.com/topic/nuclear-strategy/After-the-Cold-War>

<sup>18</sup> Хоча в світовій історії можна знайти приклади успішних асиметричних відповідей на агресивні дії більш сильних супротивників з боку більш слабких візаві: наприклад, Фінляндія проти СРСР у 1939-1940 рр., Алжир проти Франції після Другої світової війни, В'єтнам проти США у 60-70-х рр. 20-го ст., Ізраїль проти коаліції арабських держав з 60-х рр. 20-го століття.

тів та війн<sup>19</sup>, певну частину елементів із яких можна задіяти і в асиметричній моделі безпеки. Тобто ми перебуваємо у певному широкому полі невизначеності, яку ще тільки варто розробити і систематизувати. Тому, можливо, українські підходи, наробки та пропозиції<sup>20</sup> (за умови їх якісної розробки та наступного успішного застосування) зможуть стати початком такої систематизації та утворення нового підрозділу загальних безпекових моделей.

### 1.1. ВИЗНАЧЕННЯ АСИМЕТРИЧНОЇ МОДЕЛІ БЕЗПЕКИ

Асиметрична модель безпеки передбачає відхід від традиційної моделі гарантування безпеки і ситуацію, коли держава повинна за обмежених ресурсів знайти ефективну відповідь на загрозу(и) з боку значно сильнішого супротивника(ів) та зламати його волю щодо подальших агресивних дій. Вона характеризується наступними параметрами:

- менша кількість та більш низька якість доступних традиційних безпекових ресурсів у порівнянні з супротивником;
- акцент на максимальне підвищення ціни агресивних дій щодо себе через занадто значні втрати, яких зазнає агресор у такому випадку;

- перенесення ваги спротиву у сектор неконвенційних відповідей (технології суспільного впливу та маніпулювання, кібер-сфера, інформаційна зброя, можливості суттєвого пошкодження систем управління державою в агресора);
- утворення неформалізованих мереж підтримки за різними напрямками серед закордонних партнерів (для отримання необхідних ресурсів та підвищення тиску на агресора з іншого боку);
- цілеспрямоване «прив'язування до себе» (в першу чергу, участю у володінні певними активами у країні) впливових регіональних чи світових акторів, передусім, серед країн-сусідів;
- створення-наявність високотехнологічної та мережевої армії, здатної на тривалий спротив в т.ч. тактикою завдання «тисячі порізів»;
- високий рівень когерентності суспільства, прихильності ідеї власної державності і довіри між народом та правлячими колами.

Як можна побачити, **Україна за багатьма параметрами відповідає цій моделі або може їй відповідати у найближчому майбутньому (за винятком параметру високотехнологічної мережевої армії і частково довіри між народом та правлячими колами).**

Переходячи до питання актуальних загроз та супротивників, треба дати відповідь, а що саме з цього списку Україна може використати та застосувати сьогодні? Для більшої конкретизації візьмемо випадок, коли ми

---

<sup>19</sup> Загальні підходи до асиметричних конфліктів у світі останнього часу досить непогано проаналізовано у монографії: Л. В. Дериглазова. Асиметричные конфликты: уравнение со многими неизвестными. Томск, 2009.

<sup>20</sup> Як, наприклад, у випадку реалізації ідеї створення в Україні центру компетентності щодо гібридних методів війни за програмою співробітництва з НАТО.

## АСИМЕТРИЧНА МОДЕЛЬ

### Висока ціна втрат для агресора

Розвиток розвідки, сил спеціальних операцій, ППО, берегової охорони, високоточних артилерійських систем. Оперативна система мобілізації

### Армія нового покоління

Якісні кадри, інформаційні та кібертехнології, використання космічного простору для ефективної розвідки і ушкодження комунікацій супротивника

### Розумна дипломатія

Широкі та сталі неформалізовані мережі. Вплив на агресора через партнерів чи авторитетних для нього держав. Прагматична та проактивна дипломатія

### «Прив'язування до себе» регіональних і світових акторів

Масоване залучення іноземних інвестицій з країн глобальних гравців як гарантія їх втручання на користь України у разі кризи. Перетворення країни на багатофункціональний ключовий хаб континентального значення. Активне вмонтовування у критичні виробничі ланцюжки світових ТНК

### Ангажування та мотивація суспільних еліт ключових країн

Систематична робота з лідерами думок та з місцевими групами, які контактують з Україною (діаспора, бізнес, експертне товариство та ін)

### Високий рівень когерентності суспільства

Прихильність до ідеї власної державності, довіра між народом і правлячими колами. Розумне використання власного людського капіталу

визначаємо Росію<sup>21</sup> як нашого основного супротивника та загрозу на сьогодні. При цьому треба взяти до уваги той факт, що сама Росія наразі досить успішно застосовує щодо України та деяких інших держав гібридні засоби та механізми впливу чи примусу до певних бажаних для неї дій<sup>22</sup>. Водночас, можна констатувати, що час перебування поза межами прямого підпорядкування Росії грає на користь створення самостійної моделі безпеки для України.<sup>23</sup>

## 1.2. КЛЮЧОВІ ЕЛЕМЕНТИ ПРИ РОЗБУДОВІ АСИМЕТРИЧНОЇ МОДЕЛІ БЕЗПЕКИ

### 1. КОНВЕНЦІЙНІ (ЗБРОЙНІ) ЕЛЕМЕНТИ ПРОТИ РФ ЯК ФАКТОР СТРИМУВАННЯ (ВИСОКА ЦІНА ВТРАТ ДЛЯ АГРЕСОРА)

За наявним збройним та людським потенціалом<sup>24</sup> і досвідом тривалого ведення збройних дій у різних умовах Україна на-

разі відчутно поступається Росії. Зокрема, це стосується і досвіду ведення так званих гібридних війн, основні обриси яких були викладені начальником Генерального Штабу В. Герасимовим на одній з нарад у січні 2013 року<sup>25</sup>. Вони передбачали збільшення ролі невійськових засобів (політичні, економічні, інформаційні, гуманітарні разом з активним використанням протестного потенціалу суспільств) у досягненні політичних та стратегічних цілей та їхню значно більшу ефективність у порівнянні з силою зброї. Водночас, для конвенційних збройних засобів пропонувався акцент на створення мобільних міжвидових угруповань, які діють в єдиному розвідувально-інформаційному просторі, при цьому дистанційний безконтактний вплив на супротивника з масовим використанням високоточної зброї стає домінуючою рисою нової війни (а не фронтальне зіткнення великих угруповань).

Тому доцільним є розвиток власних конвенційних елементів з першочерговим акцентом на стримування та завдання відчутної шкоди людській та матеріальній складовій армії РФ у разі її агресії. **Особливої уваги тут заслуговують засоби розвідки, ППО, берегової охорони, артилерійських**

---

21 Якщо якась сила чи країна буде становити небезпеку для України у найближчому майбутньому, то модель безпеки має бути відповідним чином скорегована.

22 Ці аспекти досить добре висвітлені у такій публікації Центру Глобалістики «Стратегія XXI»: Гибрессия Путина. Невоенные аспекты войн нового поколения. Киев, 2016

23 На думку З. Бжезінського «шанси, що Київ добровільно здасться Москві, зменшуються з плином часу, проте тиск нетерплячої Росії та байдужість Заходу можуть спровокувати конфлікт на самісінькому краї Європейського Союзу». Бжезінський Збігнев. Стратегічне бачення: Америка і криза глобальної влади. Львів.: Літопис, 2012. С.80

24 Russia. Military strength. In: [http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country\\_id=russia](http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=russia) Ukraine. Military strength. In: [http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country\\_id=ukraine](http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=ukraine)

25 Герасимов, В. Ценность науки в предвидении. Военно-промышленный курьер №8(476) за 27 февраля 2013 года. <Электронный ресурс> Режим доступа: <http://www.vpk-news.ru/articles/14632> Гарний аналіз ведення Росією гібридних війн (в тому числі у Криму та на Донбасі) також зроблено у такій публікації: Bettina Renz and Hanna Smith. Russia and Hybrid Warfare – Going beyond the Label. In: Aleksanteri Papers #1, 2016. Retrieved at: [http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/presentations/papers/ap\\_1\\_2016.pdf](http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/presentations/papers/ap_1_2016.pdf)

систем. Критичним є створення ефективної та оперативної системи мобілізації на випадок агресії і періодичного тренування більшої частини людського резерву, який можна задіяти для цього. Окремим важливим елементом повинні стати ефективні Сили спеціальних операцій (нещодавно отримали необхідне нормативне-правове забезпечення їх діяльності відповідно до сучасних умов)<sup>26</sup>, які у разі необхідності повинні будувати відчутної шкоди ключовим ланкам системи забезпечення та управління військом і державою загалом у агресора як вздовж фронту, за лінією фронту в Україні, так і на його власній території. До певної міри Україна повинна стати готова застосувати гібридні засоби війни проти агресора, які він використовував проти неї останні роки<sup>27</sup>.

## 2. SMART DEFENSE ТА АРМІЯ НОВОГО ПОКОЛІННЯ

Для розбудови ефективної асиметричної моделі безпеки однією з ключових передумов є розбудова армії нового покоління, де акцент робиться на якісних кадрах (в т.ч. і в резерві) та сучасному технічному оснащенні (сучасні захищені системи комунікацій, надточні засоби ураження, москітний флот для блокади та потужна система берегової охорони, інтегрована система ведення бою вже на рівні відділення-роти). Певним прикладом підходу до розбудови такої системи є досвід Швейцарії<sup>28</sup>, Швеції чи Ізраїлю.

Модель Швейцарії базується на досить великій за кількістю (як для розміру країни) постійній армії (наразі близько 140 тис. осіб<sup>29</sup>, а відповідно до Безпекової доповіді Федеральної Ради у 2010 році її кількість до 2018 року має бути не більше ніж 100 тис. осіб<sup>30</sup>) з досить широким охопленням необхідною військовою підготовкою більшості до-

<sup>26</sup> Відповідно до Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо Сил спеціальних операцій Збройних Сил України (підписаний Президентом України 26-го липня 2016 року) до переліку їх завдань зокрема входять «організація та підтримання дій руху опору, проведення військових інформаційно-психологічних операцій» <Електронний ресурс> Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59372](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59372)

<sup>27</sup> Д. Шерр характеризує цей комплекс дій з боку РФ таким чином: «Сьогодні, як і в прошлом, арсенал средств России – явных и тайных, поощрительных и принудительных, «гуманитарных» и разрушительных – обуславливает дезориентацию и разногласия, привносит дух антагонизма во многие совместные мероприятия. (...) 1990-е годы возродили принцип Московии, где хаос лишь был средой, используемой для достижения конкретных целей». Джеймс Шерр. Жесткая дипломатия и мягкое принуждение. Российское влияние за рубежом. К.: Заповіт, 2013. – С.119.

<sup>28</sup> Нещодавно корпорація RAND навіть розробила пропозиції для балтійських країн щодо не конвенційних опцій для оборони, базуючись на швейцарському підході. Детальніше: Unconventional options for the defense of Baltic states. The Swiss approach. RAND Corp., 2016. Retrieved at: <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE179.html>

<sup>29</sup> Інформація про військову потужність країн. Швейцарія. Retrieved at: [http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country\\_id=switzerland](http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=switzerland)

<sup>30</sup> Дані Уряду Конфедерації щодо подальшого розвитку армії. Retrieved at: <http://www.vbs.admin.ch/de/verteidigung/weiterentwicklung-armee.html> та доповідь «Наша швейцарська армія завтра» Retrieved at: <http://www.vbs.admin.ch/content/vbs-internet/de/die-schweizer-armee/die-weiterentwicklung-der-armee.download/vbs-internet/de/publications/verteidigung/weiterentwicklung/der-armee/Brochure-WEA-d.pdf>

рослого населення, яке зараховано в резерв. З цими громадянами періодично проводяться тренінги, де перевіряється та шліфується їхня злагодженість та відповідність до сучасних умов війни. Наприклад, останні загальнонаціональні подібні безпекові навчання було проведено у 2014 році (наступні заплановано на 2019 рік), у підсумку яких видано докладний звіт про їхні результати та напрацьовано рекомендації<sup>31</sup>. Загалом ця модель робить акцент майже винятково на власні сили, її можна охарактеризувати як динамічну (у разі необхідності швидко нарощує потенціал) та високотехнологічну (спирається на міць господарства країни) модель.

Шведська модель має трохи інші акценти, що пояснюється як її історією, так і іншим безпековим оточенням. Вона передбачає наявність досить потужної регіональної армії (до 2010 діяла система призову, замінюючи її на повністю контрактну армію до 2018 року)<sup>32</sup> та оборонного сектору разом з інтенсивним безпековим співробітництвом з НАТО, Фінляндією та Північними країнами. На сьогодні Збройні сили Швеції налічують близько 40 тис. осіб<sup>33</sup>. У зв'язку з останньою підвищеною турбулентністю міжнародного середовища (і в Європі зокрема) Швеція ухвалила рішення про підвищення видатків на оборону

(зафіксовано у напрямках оборонної політики та бюджеті на 2016-2020 роки<sup>34</sup>) та розробити концепцію Тотальної оборони (включає військовий та цивільний захисти). Тобто модель більший акцент робить на власній здатності стримування разом з активним співробітництвом із союзними державами (переважно сусідами) та інститутами.

Приклад Ізраїлю має суттєві відмінності та специфіку. Передусім, політика безпеки від самого початку і до сих пір пріоритетним завданням визначає забезпечення виживання держави Ізраїль. Це навіть відображено у головні меті Сил Оборони Ізраїлю – «відповідальних за забезпечення існування Ізраїлю, його безпеку і гарантування суверенних прав»<sup>35</sup>. Наразі Збройні сили Ізраїлю налічують 160 тис. осіб, при цьому ще 630 тис. перебувають у резерві<sup>36</sup> (при загальній кількості населення у 8 млн). Це відображає основоположний і концептуальний підхід до безпеки та власних Збройних сил – максимальна та всеохопна мобілізація суспільства у питаннях безпеки і чітке позиціонування армії як народної справи (від загальної концепції до найдрібніших деталей), яка в центр всього ставить конкретне життя кожного громадянина Ізраїлю.

---

<sup>31</sup> Див. детальніше у «Заключній доповіді щодо безпекових навчань Конфедерації». Retrieved at: <http://www.vbs.admin.ch/de/themen/sicherheitspolitik/sicherheitsverbundsuebung-2019.html>

<sup>32</sup> Детальніше про Збройні сили Швеції у: <http://www.forsvarsmakten.se/en/about/organisation/the-army/>

<sup>33</sup> Інформація про військову потужність країн. Швеція. Retrieved at: [http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country\\_id=sweden](http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=sweden)

<sup>34</sup> Див. детальніше у Sweden's Defense Policy 2016 to 2020. Retrieved at: [http://www.government.se/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden\\_defence\\_policy\\_2016\\_to\\_2020](http://www.government.se/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden_defence_policy_2016_to_2020)

<sup>35</sup> Детальніше у Єврейській віртуальній бібліотеці «Кабінет Міністрів Ізраїлю. Міністерство оборони» Retrieved at: <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Politics/mod.html>

<sup>36</sup> Інформація про військову потужність країн. Ізраїль. Retrieved at: [http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country\\_id=israel](http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=israel)



Подібний системний підхід також включає і економічні складові, які органічно сприяють гарній економічній динаміці та надзвичайно успішному розвитку ВПК Ізраїлю (з особливим акцентом на продукти високих технологій). Ця модель вимагає величезних постійних зусиль та великих затрат, але продемонструвала свою високу ефективність фактично у повністю ворожому оточенні вже майже 70 років.

Загалом для успішної побудови системи розумної оборони необхідно застосувати системний підхід у реформуванні військового сектору – нова модель армії (кадри, схема взаємодії між різними ланками та якість управління, технічна оснащеність), розвиток ВПК відповідно до потреб армії нового покоління (модернізація наявного озброєння, нові якісні моделі та швидкий їх запуск в серію), активна практична кооперація з закордонними партнерами для набуття необхідного передового досвіду та навичок використання новітнього обладнання в інтегрованій моделі сучасного ведення бою. **Особливу роль в асиметричних діях при Smart defense матимуть інформаційні та кібер-технології, а також використання космічного простору для ефективної розвідки та ушкодження комунікацій супротивника.**

По багатьох із вказаних напрямків в Україні наявні вже непогані нароби, але поки бракує системності у їх впровадженні та координації між собою, а також сталої державної політики в цьому напрямі. Критичним питанням в цьому контексті є відповідне кадрове та фінансове забезпечення створення такої армії нового покоління. Для

цього серед іншого варто було б, наприклад, законодавчо закріпити на наступні 5 років рівень витрат на армію не менше 3-4% від ВВП.

### 3. АСИМЕТРИЧНИЙ ВПЛИВ ЧЕРЕЗ РОЗУМНУ ДИПЛОМАТІЮ

**Розумна дипломатія відіграє ключову роль у розбудові ефективної системи асиметричної безпеки**, бо дозволяє стримувати агресора за рахунок зусиль інших акторів і на різних напрямках, тим самим блокуючи його ресурси та зв'язуючи йому руки для більш агресивних дій. Історія знає багато прикладів успішної дипломатичної гри за явного диспаритету у збройному компоненті. У цьому контексті та з огляду на нинішні реалії **варто активніше зайнятися впливом на РФ через її важливих партнерів чи авторитетних для неї держав (Китай, Індія, Японія, Білорусь, Казахстан, США, ФРН, Франція). Особливу увагу при цьому Україні треба звернути на налагодження такого контакту з КНР**, яка зараз відіграє ключове значення у глобальній стратегії Росії. Поки що, про ефективну співпрацю в політично-безпековому вимірі між Україною та Китаєм не може йтися, хоча для цього є всі передумови, бракує лише політичної волі.

Кожна з зазначених країн має різний рівень стосунків та пріоритетності для РФ і може здійснювати різний вплив, що ми безперечно повинні врахувати у просуванні моделі впливу на РФ через конкретну країну<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Хоча і при цьому слід зауважувати особливості поведінки Росії щодо своїх контрагентів. Так, на думку Д. Шерра: «Она больше доверяет интересам, чем принципам, сути договоров, чем их духу. В российской дипломатии – что не оговорено, то не



За кризової ситуації контакти з вказаними країнами мають набувати оперативного та системного характеру, щоб загальний сигнал та дія його на Росію з різних сторін досягала максимальної ефективності. До цього також варто додати вплив через ці країни на позицію тих чи інших міжнародних організацій, де більшість з вказаних країн відіграють важливу роль. Варто також посилити вже наявні спроби формування «коаліцій» із закордонними партнерами під час вирішення чи обговорення важливих для нас питань у міжнародних інституціях.

Не варто також виключати створення для агресора «відтяжних мішеней»<sup>38</sup> всередині країни або в безпосередній близькості від його кордонів. Але цей інструмент варто застосувати лише у разі крайньої необхідності та вже неминучої збройної ескалації з боку агресора у найближчій перспективі.

#### **4. ПЕРЕТВОРЕННЯ УКРАЇНИ НА ВАЖЛИВИЙ БАГАТОФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ХАБ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ЗНАЧЕННЯ**

**Похідним елементом від ставки на розумну дипломатію є політика перетворення України на важливий хаб у своєму субрегіоні<sup>39</sup> та ключовий стабілізатор-балансир на перетині між Європою, Євразією та Азією.**

Це вимагатиме надзвичайно вмілої та обережної дипломатичної гри (бо зворотній бік медалі у разі такого позиціонування – це катастрофічна для України конкуренція за такий хаб між акторами геополітики з метою обов'язкового отримання контролю над ним). Основними функціями такого хабу мали б стати нейтральний майданчик для фінансово-економічних обмінів, переміщення ресурсів та вантажів з різних напрямів та їхнє можливе перформатування, балансування міграційних потоків, створення м'якої офшорної юрисдикції для економічних суб'єктів, можливий переговорний майданчик.

З огляду на нестабільність в Азії, Євразії та Євроатлантиці, що дедалі зростає, створення стабільного хабу з необхідною інфраструктурою та людським ресурсом могло б задовольнити певний запит на надійне місце для проведення різних транзакцій з боку широкого кола суб'єктів. Водночас, існування його додатково підвищило б вартість агресивних дій щодо такого хабу через автоматичне нанесення шкоди багатьом суб'єктам із різних регіонів світу. Це також пришвидчило б темпи соціально-економічного розвитку та процеси модернізації системи управління державою, паралельно стимулюючи економіку до переходу на більш сучасні уклади. Побічним важливим результатом стало б зростання обсягу ресурсів, які можна було б інвестувати у подальшу розбудову асиметричної моделі безпеки (її державно-системний, військовий та індустріальний компоненти).

---

обязывает». Джеймс Шерр. Жесткая дипломатия и мягкое принуждение. Российское влияние за рубежом. К.: Заповіт, 2013. – С.121.

<sup>38</sup> Створення, провокування чи сприяння розгортанню кризових ситуацій у чи навколо РФ, які б відволікали від реалізації небажаних агресивних планів щодо України.

<sup>39</sup> Приклад Сінгапуру для Південно-Східної Азії і Швейцарії та Люксембургу для Західної Європи.

## 5. МАСОВАНЕ ЗАВЕДЕННЯ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ ІЗ КРАЇН ГЛОБАЛЬНИХ ГРАВЦІВ ЯК ГАРАНТІЯ ЇХНЬОГО ВТРУЧАННЯ НА КОРИСТЬ УКРАЇНИ У РАЗІ КРИЗИ

Окрім стратегічних інтересів чи власних зобов'язань у рамках певних об'єднань, кожна сучасна держава досить чутливо ставиться до інтересів власної економіки та представників її бізнесу. Наявність серйозних активів за кордоном (особливо у важливих для конкретної країни секторах) може слугувати практичною гарантією, що у разі агресивних дій з боку іншого актора, їх будуть активно захищати та, як мінімум, тиснути на агресора у разі небезпеки, а то і надавати суттєву допомогу жертві агресії для убезпечення власного активу. **За оптимістичного розвитку такого підходу в середньостроковій перспективі Україна має перетворитися на незалежний зв'язковий вузол континентальної геополітичної (аналог ролі Швейцарії для Західної Європи) та гео економічної архітектури (роль великого порто-франко, який вигідний усім великим акторам), унеможливаючи таким чином надмірний тиск чи загрозу з одного боку (через надмірні втрати для такої сторони).**

Водночас, Україна має диверсифікувати подібні стратегічні інвестиції як за країнами походження, так і за конкретними секторами. Кінцевою метою має стати збалансована система присутності закордонного капіталу без суттєвого домінування жодного з них, зокрема і через залучення декількох сторін в один сектор. На сьогодні подібний розподіл (залучення) впливових акторів до України міг би виглядати таким чином:

- **Для США** – атомна енергетика, сфера нафто- та газовидобування, банківсько-фінансовий сектор, венчурний капітал та ІТ-сфера, креативна економіка.
- **Для Німеччини** – біохімічна промисловість, машинобудування (особливо верстати, транспортне та сільськогосподарське), індустрія енергоефективності та відновлювальних джерел енергії, металургія.
- **Для Великої Британії** – фінансово-банківська сфера, креативна економіка та венчурний капітал.
- **Для Франції, Італії** – легка промисловість, індустрія розваг, виробництво продуктів харчування.
- **Для Швейцарії та Австрії** – фінансово-банківська сфера, еко-індустрія (розвиток преміум-бренду «Україна» для харчових продуктів) та біоінженерія, відновлювальна енергетика та утилізація відходів.
- **Для Канади** – літакобудування, атомна промисловість.
- **Для Китаю** – великі інфраструктурні проекти, сфера ВПК, харчові продукти високої якості та глибокого ступеню переробки, ІТ-сфера.
- **Для Індії** – сфера ВПК (особливо суднобудування і обслуговування та модернізація радянських моделей озброєнь), фармацевтична та харчова промисловості.
- **Для країн Перської затоки** – літакобудування, хімічна промисловість, агросектор та курортна індустрія.
- **Для Ірану** – ВПК, с/г, харчова та хімічна промисловості.
- **Для Японії** – нові технологічні виробництва 5-6-го укладу (можливе використання ЗВТ з ЄС для подальшого експорту

продукції, виробленої за японськими технологіями, але за меншої вартості), нанотехнології, індустрія енергоефективності та відновлювальних джерел енергії, технології та виробництва з утилізації відходів, транспортне машинобудування.

- **Для Південної Кореї** – космічні, атомні та ракетні технології, агросектор, нові композитні матеріали.

#### 6. АКТИВНЕ ВМОНТОВУВАННЯ У ВИРОБНИЧІ ЛАНЦЮЖКИ ЯКОМОГО БІЛЬШОЇ КІЛЬКОСТІ СВІТОВИХ ТНК

Ще одним важливим засобом економічного характеру у розбудові асиметричної моделі є свідоме вбудовування якомога більшої кількості українських підприємств та фірм у виробничі ланцюжки світових корпорацій. При цьому **треба цілеспрямовано прагнути зайняти у них критичні позиції, що б виключало чи мінімізувало можливість швидкої заміни «українського елемента» в таких ланцюжках.** Як і у випадку із заведенням інвестицій, це сприятиме підвищенню ціни агресії Росії через можливість її безпосереднього зіткнення з ТНК, частина з яких зокрема може бути присутня на російському ринку або займати важливу роль у її поставчанні в різних критичних сферах.

Зважаючи на залежність бізнесу ТНК від політичного клімату та чутливість до нестабільності (фактор безпосередніх втрат та падіння власної капіталізації у випадку силових сценаріїв), часто ТНК можуть грати навіть на випередження ескалації, якщо вони бачать таку загрозу (майже всі великі світові корпорації мають відповідні аналітичні та планувальні підрозділи з оцінки ситуації та ризиків політично-військового характеру), а не

реагувати вже на розвиток агресії. Це також включатиме тиск на уряди певних країн щодо втручання у ситуацію з метою запобігання реалізації агресивних сценаріїв стосовно України.

**На початковому етапі таке вмонтовування потребуватиме індивідуального підходу до залучення кожної великої ТНК до певного проекту чи сектору** (зокрема і контакти на найвищому політичному рівні), щоб створити історію успіху для інших ТНК. Надалі його треба систематизувати і пропонувати вже конкретним ТНК досить якісно підготовлені проекти, де Україна прорухувала бажані для себе позитивні і мінімізувала можливі негативні наслідки.

#### 7. АКТИВНА РОБОТА З СУСПІЛЬНИМИ ЕЛІТАМИ ТА СУСПІЛЬСТВАМИ У КЛЮЧОВИХ КРАЇНАХ ЗА КОРДОНОМ І АКТИВНЕ ЇХ ЗАЛУЧЕННЯ ДО «ПРОЕКТІВ» ЩОДО УКРАЇНИ

У більшості країн світу сьогодні існує досить ефективний зв'язок між думкою громадян та діями влади (у західних демократіях аж надто висока чутливість до настроїв через фактор виборів). Тому ключового значення набуває питання формування цієї думки чи вплив на неї, причому не тільки у звичайних форматах<sup>40</sup>. Щодо подій за межами країни така думка, як правило, формується експертною спільнотою та медіа в першу чергу і вже політичним

---

<sup>40</sup> Детальніше про можливі шляхи впливу: Почепцов Г. Невидимые информационные воздействия. 2013. <Електронний ресурс> Режим доступу: <http://psyfactor.org/lib/effects-based.htm> Почепцов Г. Медиакоммуникации как базовая составляющая социосистем. 2013. <Електронний ресурс> Режим доступу: <http://psyfactor.org/lib/media-communication-4.htm>

класом в другу чергу (який часто орієнтується на експертизу перших двох). Наразі ми маємо більш-менш позитивне тло в більшості важливих для України країн щодо українсько-російського протистояння, але такому позиціонуванню наразі властива віктимність та майже повна відсутність власних серйозних успіхів, які і є сталою основою для продуктивної довгострокової співпраці з групами прихильників за кордоном. Тому для фіксації позитивного до себе ставлення **треба створювати і потім розумно промотувати власні історії успіху, бо тільки це може бути сталою основою позитивного ставлення до нас.**

Додатковим елементом для посилення сприятливих для нас поглядів на ті чи інші важливі для України питання (в т.ч. щодо українсько-російського протистояння) є **систематична робота з лідерами думок та з групами місцевого населення, яке з різних причин більш-менш постійно контактує з Україною** (діаспора, бізнес, суспільні та культурні групи, експертне товариство, науково-академічна спільнота). Це передбачає постійний контакт з ними, залучення до двосторонніх проєктів на різних напрямках, періодичні запрошення до різних програм та візитів до України.

## 8. ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ЗБРОЇ ТА ВПЛИВ НА СУСПІЛЬНУ ДУМКУ АГРЕСОРА

Поки що в силу різних обставин Україна займає переважно оборонну позицію в інформаційній війні проти неї. Водночас, у неї наявні передумови для ефективних контрдіянь на цьому напрямку, незважаючи на дуже ефективну систему інформаційного впливу та контролю власного інформаційного поля в Росії нині. Передусім, це

стосується боротьби між смислами<sup>41</sup> та ведення медіа і нарративних війн<sup>42</sup>, розробки і наступного використання ідей-вірусів, які потім починають жити своїм життям, де-стабілізуючи систему супротивника. Наразі в Україні відсутній механізм систематизованого впливу на інформаційне поле супротивника для зміни його поведінки, незважаючи на всі заяви про її необхідність.

З огляду на сьогоднішній день, найбільш реалістичним на найближчу перспективу є вплив на суспільну думку в Росії та зміна відповідного інформаційного мейнстріму щодо України<sup>43</sup>. Це може справити опосередкований (на більше за нинішньої системи влади в Росії сподіватися не варто) вплив на підходи та дії керівництва РФ, але найбільший ефект вона може мати для розриву чи пошкодження вже наявних і негативних щодо України інформаційних шаблонів та матриць, що можна буде вважати задовільним результатом. Зважаючи на все ще досить інтенсивні контакти між двома народами та суспільствами, поступова зміна суспільної думки в РФ у сприятливий для України бік (зокре-

41 Почепцов Г. Новые подходы в сфере «мягких» инфовойн: от операций влияния к бихевиористским войнам. 2015. <Електронний ресурс> Режим доступу: <http://psyfactor.org/psyops/behaviorwar6.htm> Почепцов Г. Инструментарий влияния: прошлые подходы и новые перспективы. 2016. <Електронний ресурс> Режим доступу: <http://psyfactor.org/lib/propaganda46.htm>

42 Детальніше про медіа та нарративні війни у: Г.Почепцов. Контроль над розумом. К.: Видавничий дім Києво-Могилянська академія, 2012. – С.214-249.

43 Детальніше про можливості і реалізацію інформаційних впливів: Г.Почепцов. Контроль над розумом. К.: Видавничий дім Києво-Могилянська академія, 2012. – С.39-72.

ма за допомогою стратегічних та мережевих комунікацій<sup>44</sup>) виглядає можливою навіть за продовження дії нинішньої машини пропаганди в РФ.

### 9. АКЦЕНТ НА ОПТИМАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ВЛАСНОГО ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ ТА МОЖЛИВИЙ ЙОГО ІМПОРТ ЗЗОВНІ

Наступний елемент моделі передбачає акцент на розвиток і оптимальне використання власного людського капіталу, максимальне стримування його безповоротного відтоку з країни. Зважаючи на демографічні (падіння кількості жителів України) та кліматичні (зростання мігрантів у світі через непридатність їхніх колишніх територій для життя і Україна як привабливе місце для міграції) тренди, Україна вже у найближчому майбутньому повинна бути в змозі приймати все більшу кількість мігрантів ззовні. Сучасний світ серед критеріїв міцності держав та їхніх економік на перше місце ставить якість людського капіталу та наявність можливостей для його сталого розвитку. Тому для підвищення власної стійкості ми повинні, крім акценту на вже наявний людський капітал, розробити політику цілеспрямованого залучення якісного людського капіталу ззовні та його успішної інтеграції в українське суспільство.

Водночас, для послаблення спроможностей супротивника<sup>45</sup> варто продумати можливість

витагування в нього найбільш талановитих представників його людського капіталу. У випадку з РФ Україна має досить вагомий переваги через щільність контактів та вже наявну міграцію значної частини опозиційно-налаштованих до нинішньої влади людей поза межі Росії. Зважаючи на те, що значна частина цієї нової хвилі еміграції (переважно йде на Захід) є гарно освічена та креативна і має пристойні ресурси, то їх «переманювання» (аргументи для цього можуть бути різного стибу) на бік України може підсилити потужність нашої країни<sup>46</sup>.

Водночас, варто взяти до уваги також і низку ризиків, які може нести подібна міграція з РФ до України за нинішніх умов. Однак «пошкодження» людського капіталу РФ через еміграцію його якісної частини за кордон вкупі з можливістю перенаправлення та використання хоча б певної частини в Україні є доволі амбіційним завданням, яке варто розглядати в контексті асиметричних дій.

---

<sup>44</sup> Детальніше про це у: Г. Почепцов. Контроль над розумом. К.: Видавничий дім Києво-Могилянська академія, 2012. – С.176-213.

<sup>45</sup> Водночас, не треба і недооцінювати міцності нинішньої системи управління Росією. Так, на думку Д. Шерра: «Неофеодальна система Росії може поощряти посередственность, разбазаривать капитал

---

и институционализировать воровство, но это не делает ее нестабильной. (...) сила России заключается в продлении существования устаревших практик. Если они не могут обеспечить позитивный результат (...), то она довольствуется достижением негативных целей. (...) Если России нет места за столом, то она будет слонем в посудной лавке. Эффективность этой модели государственного строительства и управления не стоит недооценивать». Джеймс Шерр. Жесткая дипломатия и мягкое принуждение. Российское влияние за рубежом. К.: Заповіт, 2013. – С.122.

<sup>46</sup> Зокрема, і завдяки зворотному впливу тих, хто виїхав, на тих, хто залишився в РФ, що матиме мультифункціональний характер.

## 10. КІБЕРАТАКИ НА ОБ'ЄКТИ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ВАЖЛИВІ МЕРЕЖІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ

З огляду на необхідність забезпечити власну безпеку перед сильнішим супротивником, важливого значення набуває здатність вплинути, пошкодити чи знищити об'єкти критичної інфраструктури ворога (для відлякування супротивника та зниження масштабу агресії, якщо вона вже почалася). Найбільш оптимальним інструментом для цього з боку України було б використання кіберпростору з відповідними кібератаками на такі об'єкти чи здатністю їх дистанційного контролю (тобто активації сценарію їх руйнації у потрібний момент). Водночас, це автоматично означає розгортання в себе дієвої системи надійного захисту власних об'єктів критичної інфраструктури.

Метою таких дій є або виведення таких мереж із ладу (на короткий чи довгий термін), або демонстрація вразливості агресора на конкретних напрямках, що стимулюватиме його перенаправити зусилля та дозволить нам виграти час, необхідний йому для ліквідації завданої шкоди на конкретних ділянках і роботи з недопущення цього у майбутньому. Для ефективності дії цього елемента необхідна постійна діяльність з виявлення можливостей доступу до таких мереж через кіберпростір та удосконалення кібер-інструментів для впливу чи знищення відповідних об'єктів дистанційним методом. У цій сфері доцільною є співпраця, обмін досвідом та технологіями із закордонними партнерами-союзниками, які також зацікавлені в послабленні цього міжнародного актора-агресора.

## 1.3. СТІЙКІСТЬ (СТАЛІСТЬ) МОДЕЛІ У КОРОТКО-, СЕРЕДНЬО- ТА ДОВГОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

За умови її повного застосування асиметрична модель є досить стійкою у короткостроковій перспективі, оскільки забезпечує непоганий рівень проактивної оборони<sup>47</sup> щодо основного нинішнього вірогідного супротивника. Єдиним суттєвим ризиком є процес необхідних внутрішніх трансформацій для розбудови моделі та необхідність швидкого запуску економічного двигуна країни для повноцінного застосування моделі.

Модель є також досить збалансованою у середньостроковій перспективі, оскільки створює передумови для стійкості за рахунок багатьох опор (тобто випадіння однієї з опор не призведе до краху всієї моделі). На додачу до цього, вона знижує ризик можливої агресії щодо України через невпинне нарощування власної потужності та підвищення зацікавленості впливових закордонних акторів у відсутності такої агресії і готовності активно протидіяти їй, якщо ситуація буде розвиватися в негативному ключі. Водночас, ця модель дедалі більше сприятиме загальному швидкому розвитку країни та успішній трансформації її соціально-економічної моделі як за рахунок забезпечення необхідного безпекового контуру, так і за рахунок мультиплікативних ефектів від власного впровадження.

У довгостроковій же перспективі ця модель досить залежна від зовнішнього фактору: наприклад, кінець турбулентності у світі

<sup>47</sup> Включає не тільки оборону і реагування на дії супротивника, а й «контратаки» та дії на випередження у разі необхідності.

навколо та певна стабілізація ситуації можуть згодом вимагати трансформації моделі до більш м'яких її модифікацій або переходу до іншої моделі безпеки (модель для спокійного мирного часу). У такому випадку вона потребуватиме певної нормативної обробки і систематизації, а також повної легітимації через представницькі органи влади та демократичні механізми волевиявлення громадян України. У разі переважання думки, що вона виконала свою основну місію, в умовах спокійного часу ця модель може бути згорнута або законсервована до наступних турбулентних часів.

#### 1.4. ЕКОНОМІЧНА ТА ПОЛІТИЧНА ВАРТІСТЬ РОЗВИТКУ ТА ЗАСТОСУВАННЯ МОДЕЛІ

Із фінансово-економічної точки зору, вартість розвитку та використання такої моделі важко більш-менш точно обрахувати. Суто військові компоненти потребуватимуть приблизного щорічного рівня витрат від 2% до 6% від ВВП залежно від критичності стану безпеки та рівня агресії-загрози для безпеки України<sup>48</sup>. Невійськові статті витрат на модель неможливо достовірно обрахувати, бо вони мають занадто велику варіативність та високу залежність від внутрішнього розвитку держави і ситуації навколо неї. Хоча загалом можна стверджувати, що ця модель потребуватиме суттєвих витрат на першій стадії її розвитку – як прямих (наприклад, для модернізації та переналаштування армії), так і непрямих (наприклад, реформування держапарату та всієї соціально-економічної моделі держави). Водночас, варто зазначити, що ця модель передбачає швидку її окупність, як внаслідок швидкого забезпечення прийняттого рівня безпеки, так і мультиплікаційного позитивного ефекту від загальної трансформації країни і розвитку багатьох суміжних сфер (наприклад, сектор ВПК, креативна економіка, ІТ, інформаційні технології та кіберпростір).

**Політична вартість розбудови асиметричної моделі для нинішньої системи влади в**

---

<sup>48</sup> Як приклад можна навести витрати Швейцарії, Ізраїлю, Швеції та Фінляндії на сектор оборони In: SIPRI Military Expenditure Database. Retrieved at: <https://www.sipri.org/databases/milex> The World Bank. Military expenditure (% of GDP) Retrieved at: <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=CH-SE-IL-FI>

**України є дуже високою або навіть неприйнятною, адже з високою вірогідністю передбачає або її кардинальну трансформацію (реальної готовності до чого поки не простежується), або її повну заміну (саму модель і конкретні персоналії).** Ключовими причинами для цього є деякі важливі характеристики моделі, які за нинішнього стану справ в Україні поки що не відповідають її вимогам, а саме: питання довіри, підтримки влади народом і здатність мобілізувати суспільство та всі державні механізми для створення такої системи заради ефективного протистояння супротивнику, який тебе переважає, а не тактичному маневруванню в стилі «ані миру, ані війни»; відсутність серйозних закордонних інвестицій та включення українських виробництв у важливі виробничі ланцюги через високу недовіру до влади в Україні (ключові причини – корупція та хаотичність дій влади) і відповідний поганий бізнес-клімат. Ця модель також вимагає досить динамічного розвитку економіки країни та її глибокої трансформації для забезпечення потреб ключових елементів моделі, як-от: сучасні інструменти конвенційної та нетрадиційної війни, ознак чого поки що в Україні, попри багато передумов для цього, не спостерігається.

Варто також зазначити, що не в усіх нинішніх союзників застосування такої асиметричної моделі викличе схвалення. Україна у разі успішного застосування асиметричної моделі стане досить незалежним суб'єктом і в деякій мірі навіть гравцем на шахівниці Євроатлантики та Євразії. Подібна трансформація України від її нинішнього жалюгідного стану може протирічити низці

інтересів впливових гравців у цих регіонах<sup>49</sup>, зокрема і через небажаність появи досить міцного конкурента на деяких напрямках. У цьому контексті вартість моделі може також бути досить високою через необхідність долати певний зовнішній спротив на цьому шляху навіть з боку дружніх на сьогодні до України акторів, оскільки в декого з них може бути власне бачення необхідного позиціонування України у Євроатлантиці і виконання нею певного обмеженого кола функцій без особливого простору для власних самостійних дій.

---

<sup>49</sup> Спротив з боку Росії є окремою темою, бо вона за базового сценарію належить до категорії супротивника.



## РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. У ситуації, коли традиційні безпекові моделі для України не спрацьовують або не в змозі забезпечити належний рівень безпеки, варто розробити сучасні адаптивні моделі, які зможуть дати відповідь на найбільш важливі виклики у сфері безпеки. Ці моделі мають виходити за межі ustalених канонів і головним їхнім критерієм має стати живучість та ефективність.
2. З огляду на реальний стан всередині України та ззовні, асиметрична модель безпеки здатна у коротко- та середньостроковій перспективах дати належні відповіді на більшість із важливих безпекових питань України. Однією з її ключових характеристик є здатність надати ефективну відповідь сильнішому супротивнику за умови власних обмежених ресурсів та зламати його волю до агресії. Тому варто розпочати широку фахову дискусію щодо реальних нині для України моделей безпеки, однією з яких для обговорення має стати представлена модель.
3. Впровадження цієї моделі потребуватиме значних зусиль та інвестицій на першому етапі разом із необхідністю кардинальної зміни нинішньої державної системи (в першу чергу у питанні кадрів). Тому треба розпочати системну роботу з планування впровадження асиметричної моделі спочатку на рівні окремих її елементів та пропагувати їх у суспільстві, без схвалення якого жодна модель не буде стійкою та міцною.
4. У розвитку конвенційних збройних спроможностей акцент слід робити на розбудову системи «розумної оборони» та відповідної армії нового покоління (елементи прикладів у арміях Швейцарії, Ізраїлю, Швеції). Особливу увагу варто приділяти роботі із суспільством, яке повинно чітко пов'язувати армію та систему безпеки безпосередньо з собою.
5. Критично важливу роль для успіху будь-якої моделі безпеки для України відіграє розумна та проактивна дипломатія – системна робота з усіма важливими партнерами, створення необхідних мереж та коаліцій, дії на випередження, сприяння перетворенню України на важливий континентальний хаб (атака на який занадто дорого коштує), робота з суспільними елітами та бізнесом у ключових країнах. Тому підтримка розумного реформування української дипломатії і виділення (попри всі складнощі) належних ресурсів має стати одним із небагатьох (3-5) реальних пріоритетів для держави на середньострокову перспективу.

## ПЕРЕВАГИ І НЕДОЛІКИ МОДЕЛІ

Переваги асиметричної безпекової моделі	Недоліки асиметричної безпекової моделі
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Достатньо гнучка та адаптивна, здатна надати відповідь на більшість безпекових проблем та викликів для України у коротко- та середньостроковій перспективах.</li> <li>2. Спроможна надати ефективну відповідь сильнішому супротивнику за умови власних обмежених ресурсів та зламати його волю до подальшої агресії.</li> <li>3. Забезпечує живучість держави і прийнятний рівень безпеки для суспільства за досить амбівалентного та несприятливого зовнішнього середовища.</li> <li>4. Використовує комплексний підхід – поєднання традиційних безпекових інструментів (за умови необхідної модернізації) з новітніми розробками (наприклад, розумна оборона, проактивна дипломатія, інформаційна робота та кібер-засоби).</li> <li>5. Має позитивний макроекономічний ефект.</li> <li>6. За рахунок опори на низку (а не 1-2) базових елементів забезпечується сталість моделі та стійкість до зовнішніх шоків.</li> <li>7. Містить потенціал трансформації в інші моделі безпеки.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Новаторський характер та відсутність інших прикладів, де б її було випробувано (для оцінки її дієвості та якісних характеристик).</li> <li>2. Впровадження цієї моделі потребуватиме значних зусиль та витрат на першому етапі.</li> <li>3. Досить вірогідне серйозне внутрішнє «перезавантаження держави» для запуску моделі (особливо кадрове оновлення), що містить ризик турбулентності та дестабілізації.</li> <li>4. Можливий спротив ззовні у разі її впровадженні – причому не тільки з боку Росії (вона виводить Україну в іншу роль, ніж це хотіли б бачити деякі зовнішні актори).</li> <li>5. Внаслідок новизни ця модель не має поки що необхідної легітимації всередині України.</li> </ol>

## 2. МОДЕЛЬ БЕЗПЕКИ НА ОСНОВІ ДВОСТОРОННЬОЇ УГОДИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА США

### ВСТУП

Будапештський меморандум наочно продемонстрував, що інституціоналізація гарантій безпеки не обов'язково є гарантією їх виконання. Ця проблема виникає із сприйняття таких гарантій зацікавленими сторонами. Україна сприймала гарантії як справді гарантії, інші партнери — як запевнення. Після агресії Росії в державі активізувалися дискусії щодо можливості отримання більш чітких гарантій від Сполучених Штатів. Припускається, приміром, що сінгапурська модель кооперації зі Штатами підштовхнула б Україну до більш активної модернізації власних збройних сил. Цей вид угод (Стратегічна рамкова угода) сприяє не тільки стримуванню агресивно налаштованого сусіда, але й, у майбутньому, — розширенню оборонної співпраці за рахунок інших наявних безпекових механізмів. Кувейт та Бахрейн, співпрацюючи зі США в рамках DCA (Угода про оборонну співпрацю), змогли через декілька років отримати статус MNNA (союзник поза НАТО). Головна слабкість безпекових гарантій від США полягає в неготовності Вашингтона брати на себе нові зобов'язання щодо третіх сторін, особливо ця лінія Штатів може стати ще виразнішою з приходом до влади Дональда Трампа.

### 2.1. НАЯВНІ ФОРМАТИ СПІВПРАЦІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА США

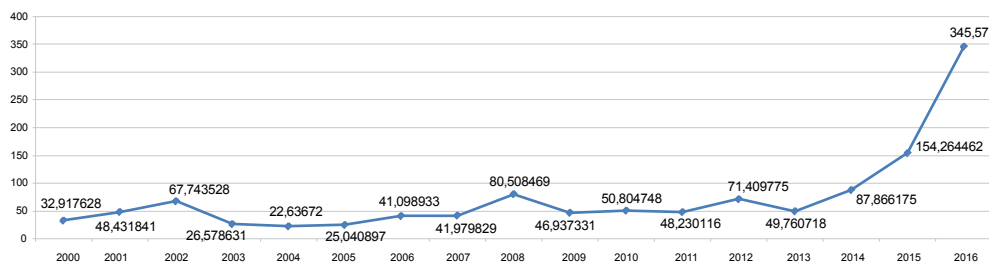
Основу для співпраці у сфері безпеки між Україною та Сполученими Штатами визначено в розділі II Хартії про стратегічне партнерство. Вона підкреслює статус України як держави, що не отримала Плану дій щодо членства, але вважається потенційним членом в майбутньому. На тлі російсько-грузинської війни 2008 року і побоювань України щодо перспектив членства у НАТО, Хартію можна було б вважати символічним жестом, спрямованим на те, щоб переконати Київ у підтримці з боку Вашингтона.

Як можна побачити на Графіку 1, обсяги американської військової і політичної допомоги Україні скорочувалися до початку російської агресії в 2014 р. — частково в результаті політики «перезавантаження» відносин США з Росією та частково внаслідок застосування Віктором Януковичем, який прийшов до влади в 2010 році, «позаблокованості». Ця негативна тенденція у співпраці у сфері безпеки між Україною та США, ймовірно, є однією з причин, чому Москва вирішила анексувати Крим і розпалювати конфлікт на сході України. **Хоча основними змінними в розрахунках для російської агресії були політична нестабільність і відносна слабкість українських збройних сил, відсутність реальних заходів безпеки з боку НАТО та Сполучених Штатів також могла бути важливим чинником.**

## 2. Модель безпеки на основі двосторонньої угоди між Україною та США

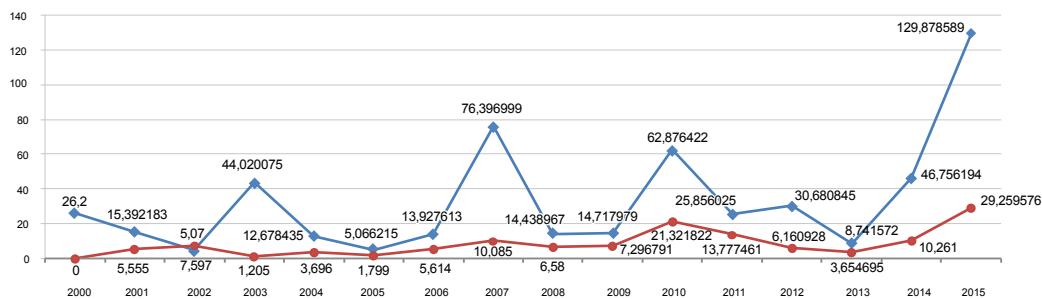
Графік 1. Американська допомога Україні

Допомога збройним силам і поліції; обсяг (сума) / рік

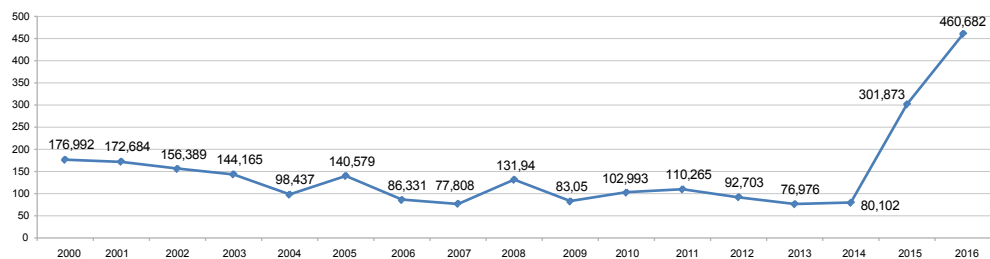


Обсяг продажу зброї; контракти (суми) / поставки (суми)

—◆— Дозвіл      —●— Поставки



Гуманітарна допомога та допомога у розвитку; обсяг (сума) / рік



Конфлікт в Україні змінив стратегію США щодо Росії. Після 2014 року Україна стала одним з пріоритетів безпекового порядку денного США. **Попри очевидний статус жертви російської агресії та невідомої частини європейської архітектури безпеки, Україна, втім, не вписується у наявні інституційні механізми, створені США під час холодної війни або війни з тероризмом.** Україні не було запропоновано ані угоду про взаємну оборону, на кшталт тих, що були підписані з країнами Південно-Східної Азії, ані статус MNNA для держав, які співпрацюють зі США у боротьбі з радикальними угрупованнями. Хоча основний акцент, як і раніше, робиться на прагненнях України до здобуття членства у НАТО, ця перспектива розглядається лише у середньо- або довгостроковому періоді.

У найближчому майбутньому Україні варто прагнути до поглиблення співпраці зі Сполученими Штатами, які досі наполягають на актуальності санкцій щодо Росії, зосередженні на програмах з підготовки та переоснащення збройних сил, а також забезпеченні нелетальної допомоги. Отже, у цьому контексті вкрай важливо проаналізувати наявні формати співпраці в сфері безпеки та поміркувати над тим, чи забезпечує Україні нинішній рівень двосторонньої безпекової взаємодії адекватні можливості для стримування агресора.

За даними Агенції Міністерства оборони США зі співпраці в сфері безпеки і оборони, наразі існують три програми допомоги в царині безпеки між Сполученими Штатами та Україною (див. Таблицю 1)

Таблиця 1. Програми допомоги США та їхнє призначення<sup>50</sup>

Програми допомоги США	Призначення
Ініціатива з забезпечення європейської безпеки (ERI)	Надання підтримки урядам України, Естонії, Литви та Латвії; розміщення додаткової техніки та сил у відповідних країнах та їхніх територіальних водах. Спрямована на зміцнення оборонного потенціалу союзників і партнерів у рамках НАТО
Глобальний резервний фонд безпеки (Україна) (GSCF-U)	Зміцнення національних збройних та правоохоронних сил, відповідальних за внутрішню безпеку та оборону. Опікується коротко- та середньостроковими програмами допомоги
Ініціатива з надання Україні допомоги у сфері безпеки	Комплексна програма, яка уповноважує уряд США надавати збройним силам України допомогу зокрема: інструкторів, обладнання, летальну оборонну зброю, логістичну підтримку, матеріальне забезпечення та послуги провізії, а також розвідувальних даних для національних збройних сил та правоохоронних органів; заміна зброї та оборонної техніки, отриманих урядом України від уряду США

<sup>50</sup> Defense Security Cooperation Agency, BPC Programs and Authorities. Режим доступу: <http://www.samm.dsca.mil/table/table-c15t2>

• **Ініціатива з забезпечення європейської безпеки**<sup>51</sup>

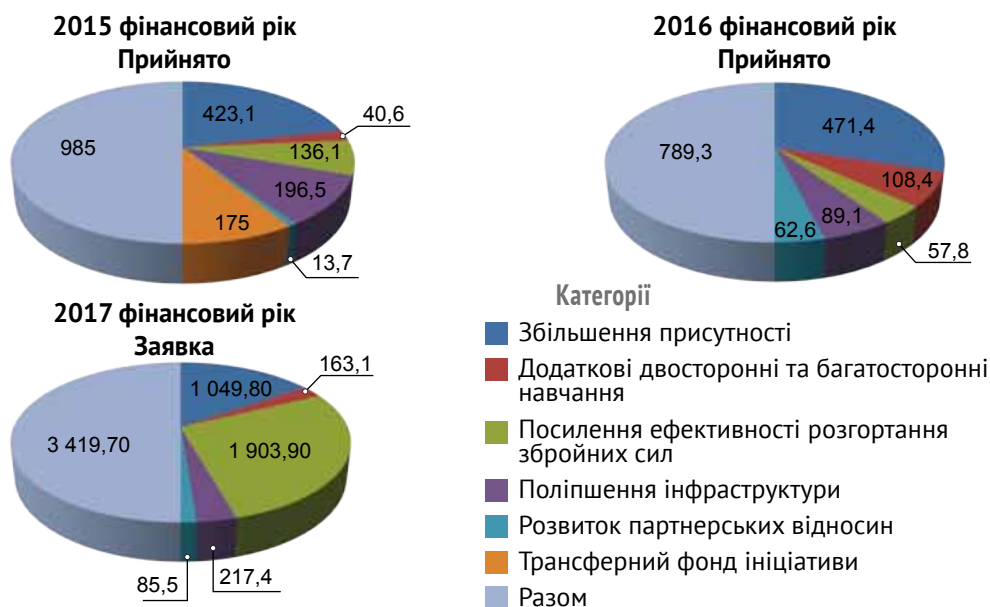
У певному сенсі Ініціатива з забезпечення європейської безпеки (ERI) є стратегією Вашингтона у відповідь на виклик з боку Москви.

Для виконання цих завдань ERI фокусується на збільшенні присутності США, проведенні двосторонніх та багатосторонніх навчань, посиленні ефективності розгортання збройних сил, поліпшенні інфраструктури, а також зміцненні потенціалу країн-партнерів.

На 2017 фінансовий рік бюджетна заявка для ERI втричі перевищує обсяг фінансування, спрямованого на зміцнення присутності США в Європі після російської агресії 2014 р. Бюджет у розмірі 3,4 млрд доларів США означає не лише розміщення додаткових американських

військ у Європі, але і зміцнення безпекового сектора України (див. Графік 2). З 85,5 млн доларів США, призначених для зміцнення потенціалу країн-партнерів, 5,6 мільйона доларів США зарезервовані для Об'єднаної багатонаціональної тренувальної групи «Україна» (Європейське командування США), а також для Програми навчання та оснащення збройних сил України (Командування спеціальних операцій США в Європі). В рамках останньої програми основна увага приділяється створенню нового покоління українських сил спеціальних операцій<sup>52</sup>.

**Графік 2.** Ініціатива з забезпечення європейської безпеки, 2015-2017 рр.



<sup>51</sup> European Reassurance Initiative, Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2017. Режим доступу. [http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017\\_ERI\\_J-Book.pdf](http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017_ERI_J-Book.pdf)

<sup>52</sup> Там само с.19

**Джерело:** *comptroller.defense.gov*

## БЕЗПЕКА ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

### Як протидіяти агресії із обмеженими ресурсами

- **Глобальний резервний фонд безпеки (Україна)**

Глобальний резервний фонд безпеки (GSCF) є експериментальною ініціативою, спрямованою на забезпечення спільної технічної допомоги з боку Міністерства оборони та Державного департаменту. Він також сприяє об'єднанню ресурсів обох інституцій для фінансування екстреної допомоги в сфері безпеки для країн-партнерів США<sup>53</sup>. Основним фокусом GSCF є забезпечення підготовки та обладнання для збройних сил, а також надання допомоги в таких аспектах як верховенство права та внутрішня стабільність<sup>54</sup>. В Україні метою GSCF є базова підготовка піхоти<sup>55</sup>. Іншим виміром програми є реформування української поліції та надання допомоги у формуванні Національної гвардії, що являє собою ключовий підхід до реформи сектору безпеки, спрямованої на захист України не лише від зовнішньої агресії, але і від внутрішніх загроз. З огляду на те, що цей фонд побудований на принципі об'єднання ресурсів різних відомств, точний обсяг підтримки нелегко обчислити. Проте важливим нюансом цього конкретного інструменту є його орієнтація на коротко- та середньострокову перспективу – фінансування поточних проєктів заплановане до вересня 2017 року.

<sup>53</sup> U.S. Department of State, The Global Security Contingency Fund. Режим доступу: <http://www.state.gov/t/pm/sa/gscf/>

<sup>54</sup> Rachel Clark, Army contracting team in Ukraine to support U.S. initiative, U.S. Army, 12.03.2015. Режим доступу: [https://www.army.mil/article/144312/Army\\_contracting\\_team\\_in\\_Ukraine\\_to\\_support](https://www.army.mil/article/144312/Army_contracting_team_in_Ukraine_to_support)

<sup>55</sup> Там само.

- **Ініціатива з надання Україні допомоги у сфері безпеки**

Після початку російської агресії в Криму і на Сході України Конгрес США прийняв Закон про підтримку свободи України, який уповноважив президента США запровадити санкції щодо російських оборонних компаній, а також надати Україні «оборонну техніку, послуги та інструкторів із метою протидії наступальним озброєнням і відновлення суверенітету і територіальної цілісності»<sup>56</sup>. У Законі про національний оборонний бюджет (NDAA) на 2015 фінансовий рік Конгрес порекомендував провести оцінку потреб Збройних Сил України у військовій техніці та послугах, раніше наданої допомоги, а також знайти спосіб поліпшити ситуацію<sup>57</sup>. А вже в NDAA на 2016 фінансовий рік Конгрес формально визначив спектр допомоги в сфері безпеки і підтримки даними розвідки під загальною назвою «Ініціатива з надання Україні допомоги у сфері безпеки». Розділ 1250 (b) чітко визначає, яку саме підтримку Україна може отримати від Сполучених Штатів:

1. Достовірні дані розвідки, що оновлюються в режимі реального часу або близькому до реального часу, зокрема

<sup>56</sup> Congress.gov, S.2828 – Ukraine Freedom Support Act of 2014. Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2828>

<sup>57</sup> Congress.gov, H.R.3979 – Carl Levin and Howard P. “Buck” McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015, Розділ 1275. Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/3979/text>

шляхом оренди відповідної техніки у приватних компаній зі Сполучених Штатів.

2. Летальні озброєння, такі як: протитанкові ракетні системи, міномети, керовані збройні системи та боєприпаси, гранатомети і боєприпаси до них, стрілецька зброя та боєприпаси до неї.
3. Протиартилерійські радары, зокрема радары середньої та високої дальності, здатні виявляти та визначати місце розташування далекобійної артилерії.
4. Безпілотні літальні тактичні системи спостереження.
5. Допомога в забезпеченні кібербезпеки.
6. Інструменти електронної війни, такі як: системи захищеного зв'язку та інші електронні системи захисту.
7. Інші інструменти електронної війни.
8. Навчання, необхідне для ремонту і експлуатації техніки, зазначеної в пунктах 1-7.
9. Навчання, необхідне для проведення критичних бойових операцій: планування, командування і управління; тактика невеликих підрозділів; протиартилерійська тактика; логістика; боротьба з саморобними вибуховими пристроями; перша допомога в польових умовах; лікування бойових поранень; медична евакуація.

**Хоча наявні програми співпраці у сфері безпеки між США та Україною передбачають широкий спектр заходів, Вашингтон надає перевагу навчанням і нелетальним озброєнням, а не постачанню летальної зброї. Така**

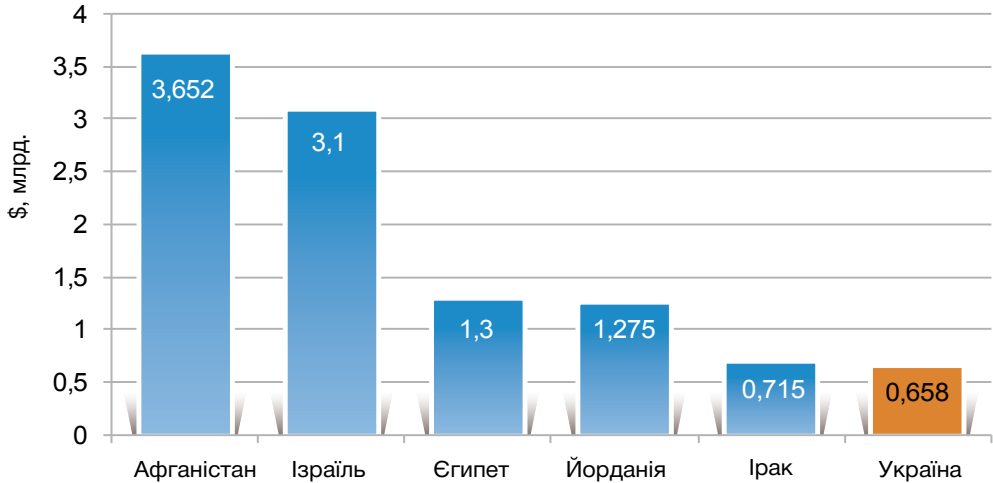
політика адміністрації Обама може частково пояснюватися побоюваннями щодо ескалації кризи у разі отримання Україною летальної зброї, а також щодо того, що зброя могла б потрапити до чужих рук<sup>58</sup>. У цьому світлі технічна допомога та інституційний розвиток, в тому числі створення Командування спеціальних операцій, залишається ключовим аспектом двосторонньої співпраці у сфері безпеки.

**Сьогодні Україна є одним з найбільших одержувачів іноземної допомоги з боку США, але втома від війни в цілому, а також бурхливий період в європейській і американській політиці можуть підірвати наявний рівень взаємодії** (див. Графік 3). Тому необхідною умовою для збереження нинішніх досягнень є інституціоналізація двосторонніх відносин у сфері безпеки, що потребує аналізу наявних форматів і формулювання пропозицій щодо альтернативної архітектури.

<sup>58</sup> Ivan Medynskyi, U.S. Lethal Weapons for Ukraine: Mechanisms and Consequences. Institute of World Policy, с. 5. Режим доступу: [http://iwp.org.ua/img/US\\_weapons\\_eng.pdf](http://iwp.org.ua/img/US_weapons_eng.pdf)



Графік 3. Найбільші реципієнти допомоги США в 2016



Джерело: "Consolidated Appropriations Act, 2016"

## 2.2. КРАЩІ ПРИКЛАДИ СПІВПРАЦІ ЗІ США У СФЕРІ БЕЗПЕКИ

Характер міжнародних відносин у сфері безпеки після завершення Другої світової війни стимулював обидві супердержави до укладення низки взаємних оборонних угод, які де-факто і створили двополюсний світ. Двосторонні договори з Японією, Кореєю та Філіппінами, тристоронній оборонний пакт, що створив АНЗЮС<sup>59</sup>, а також регіональні оборонні альянси на кшталт НАТО або Пакт Ріо<sup>60</sup> про-

дemonstrували рішучість США у боротьбі з викликами комуністичного світу, а після розпаду СРСР зміцнили провідну роль Вашингтона в умовах нового міжнародного порядку.

### 2.2.1. УГОДА ПРО ВЗАЄМНУ ОБОРОНУ

Двосторонні договори безпеки між Філіппінами, Японією та Республікою Корея зі США були укладені на початку холодної війни як засіб стримування комунізму на Далекому Сході та забезпечення власної безпеки Вашингтона. Японія та Філіппіни в новому безпечовому просторі США розглядались як важливі

<sup>59</sup> Військовий союз між Австралією, Новою Зеландією та США. В 1986 році США призупинили свої безпекові зобов'язання відносно Нової Зеландії, але залишили їх щодо Австралії.

<sup>60</sup> Пакт Ріо або Міжамериканський договір взаємної допомоги. Набув чинності в 1948 році. Стаття 3 Пакту

проголошує, що напад на одну із Американських країн вважатиметься нападом на них усіх і кожна зі сторін зобов'язана надати підтримку такій стороні

логістичні центри проєкції сили у конфліктах на Корейському півострові та у В'єтнамі. Республіку Корея (РК) Вашингтон розглядав як передову лінію оборони Японії та інструмент безпосереднього контакту з Китаєм. На цьому ж фоні, Філіппіни та РК отримували безпекові договори від США у якості гарантій безпеки від ремілітаризації Японії, що по сьогоднішній день викликає занепокоєння в регіоні.

**Двосторонні договори між США та РК, Філіппінами і Японією уніфікували безпековий простір цих держав: збройний напад на одну зі сторін автоматично вважається нападом на іншу та розглядається як загроза власній безпеці США.** Проте, такий договір не зобов'язує, а швидше передбачає, що США бере участь у конфлікті відповідно до власних конституційних норм. Згідно з Конституцією США та War Powers Resolution 1973 року, головнокомандувач може розпочати бойові дії без дозволу Конгресу США лише у разі нападу на Сполучені Штати Америки чи їхні збройні сили. Відповідно, **дієвою гарантією безпеки виступають не договори, а наявність військових баз, розташованих на територіях інших країн.** У випадку з Японією, окремий договір передбачає, що заходи із забезпечення безпеки США та Японії повинні регулюватися «адміністративною угодою», яка дозволяє президенту США негайно розгорнути сили в разі нападу<sup>61</sup>. Важливим є те, що договори про безпеку Японії та РК, на відміну від Філіппін, передбачають наявність військо-

вих баз на їхній території. Між Манілою та Вашингтоном питання щодо військових баз регулюються окремими міждержавними договорами. Це дозволяє Філіппінам в односторонньому порядку регулювати присутність військових збройних сил США на своїй території без внесення змін до основного договору про безпеку чи його денонсації.

Після завершення холодної війни двосторонні безпекові договори почали втрачати своє першочергове значення, на фоні чого Маніла в 1992 році розірвала угоду про військові бази зі Сполученими Штатами Америки. Створений вакуум безпеки на Філіппінах призвів до окупації Китаєм островів Маніли в 1995 році. Тому вже в 1998 році США та Філіппіни уклали нову угоду, яка дозволила відновити військові навчання двох країн. Проте спільні навчання показали свою неспроможність до стримування агресії – в 2012 році Китай продовжив політику експансії та захопив архіпелаг Скарборо Шол і наразі проводить аналогічну політику щодо островів Спратлі. Попри бажання Філіппін отримати гарантії безпеки від Вашингтона, адміністрація Обами уникає заяв про те, чи підпадають спірні території під дію гарантій безпеки<sup>62</sup>. **Для Сполучених Штатів важливо не бути втягнутими у відкрите протистояння із великими регіональними гравцями.** Крім того, націоналістичні настрої, що вирують у Філіппінах щодо військової присутності США, заважають Філіппінам стати надійним партнером Вашингтона

<sup>61</sup> Ricardo Saludo, Big holes in the Philippines-US defense treaty. The Manila Times, 20.03.2014. Режим доступу: <http://www.manilatimes.net/big-holes-in-the-philippines-us-defense-treaty/84117/>

<sup>62</sup> Geoff Dyer, Tom Mitchell, Hague ruling: US, China on collision course? Today, 19.07.2016. Режим доступу: <http://www.todayonline.com/commentary/hague-ruling-us-china-collision-course>

з довгостроковою перспективою проекції його сили в регіоні. Але для США важливо зберегти і роль гаранта безпеки в регіоні, аби не допустити відходу Філіппін до сфери впливу Китаю та не підірвати віру в гарантії безпеки, надані Японії та РК<sup>63</sup>. Тому США до останнього часу підтримували Філіппіни у вирішенні територіальних питань за допомоги міжнародного права.

Однією з головних причин відновлення безпекового діалогу між Манілою та Вашингтоном після завершення холодної війни стали нові спільні загрози – тероризм та зростання могутності Китаю. У 2002 році Філіппіни та США уклали Угоду про військову логістику та підтримку (MLSA), яка дозволила використовувати територію Філіппін як базу постачання для боротьби з терористами в регіоні за що адміністрація Буша надала Філіппінам статус основного союзника поза НАТО<sup>64</sup>. Надання такого статусу посилює оборонні можливості Філіппін на фоні зростання могутності Китаю<sup>65</sup>. З 2011 року фокус зовнішньої політики США почав зміщуватися із Близького на Дальній Схід в рамках політики «перебалансування» Обами. Частиною цієї політики стало підписання договору про розширення військової присутності США на Філіппінах, завдяки якому на острів почав повертатися військовий пер-

сонал морських та військово-повітряних сил<sup>66</sup> на ротаційній основі. Згідно з домовленостями військовий персонал США має бути розміщений на 5 базах.

Сьогодні збройні сили Філіппін залишаються одними з найслабших в регіоні<sup>67</sup> та страждають від нестачі фінансування та корупції<sup>68</sup>. Тому Вашингтон не лише спрямовує матеріально-технічну допомогу, а й зосереджує свою увагу на допомозі в реформуванні державного управління, реформі судової системи та боротьбі з корупцією<sup>69</sup>.

Проте зміна політики Філіппін з жовтня 2016 року новообраним президентом Дутерте в напрямку відновлення діалогу з Китаєм та поступового зменшення кооперації зі США (ініціативи щодо припинення спільних морських патрулювань, виведення військових

---

<sup>63</sup> Bonnie S. Glaser, *Armed Clash in the South China Sea*. The Council on Foreign Relations, April 2012. Режим доступу: <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/armed-clash-south-china-sea/p27883>

<sup>64</sup> Michael B. Yahuda «The International Politics of the Asia-Pacific», 2011, с.266

<sup>65</sup> Rommel Banlaoi. «Philippine Security in the Age of Terror: National, Regional, and Global Challenges in the Post-9/11 World», с. 317

<sup>66</sup> Wyatt Olson, *Philippine base upgrades for US troops in limbo as president-elect prepares for office*. Stars and Stripes, 14.05.2016. Режим доступу: <http://www.stripes.com/news/philippine-base-upgrades-for-us-troops-in-limbo-as-president-elect-prepares-for-office-1.409552> ; Ralph Jennings, *US Navy edges back to Subic Bay in Philippines – under new rules*. The CS Monitor, 12.11.2015. Режим доступу: <http://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2015/1112/US-Navy-edges-back-to-Subic-Bay-in-Philippines-under-new-rules>

<sup>67</sup> *Philippines: US Lifts Restrictions On Military Aid*. Defense News, 22.01.2015. Режим доступу: <http://www.defensenews.com/story/defense/international/asia-pacific/2015/01/22/philippines-military-aid-funds/22173719/>

<sup>68</sup> Eleanor Albert, *The Now and Future US-Philippines Military Alliance*. Defense One, 29.06.2016. Режим доступу: <http://www.defenseone.com/ideas/2016/06/us-philippine-military-alliance/129504/>

<sup>69</sup> Eleanor Albert, *The U.S.-Philippines Defense Alliance*. The Council on Foreign Relations, 21.10.2016. Режим доступу: <http://www.cfr.org/philippines/us-philippines-defense-alliance/p38101>

радників США з острова) може призвести до згорання вищезгаданих напрямків співпраці. При цьому адміністрація Дональда Трампа може піти на зустрічні кроки – і не заперечуватиме проти цього. Водночас, зважаючи на посилення територіальних претензій Китаю, Філіппіни і в майбутньому будуть змушені покладатися в питаннях національної безпеки на Сполучені Штати Америки<sup>70</sup>, а тому гарантії безпеки надані Вашингтоном Манілі, і надалі залишатимуться важливим фактором безпеки для Філіппін, про що свідчить риторика самого президента Філіппін.

На відміну від Філіппін, США розглядають РК та Японію як надійніших партнерів, що пов'язано з постійною присутністю військ Вашингтона в цих країнах після завершення Другої світової війни. На цьому фоні, на відміну від Філіппін, США гарантують Японії, що договір про безпеку розповсюджуватиметься на всю її територію, разом з островами Сенкаку/Дяоютай, на які претендує Китай<sup>71</sup>. Окрім того, США гарантують Японії та РК, які вона покриває «ядерною парасолькою», захист всіма можливими військовими засобами, зокрема і ядерними<sup>72</sup>. Незважаючи на це, **в РК існують**

**сумніви щодо запевнень США у «розширеному стримуванні», через що виникають дискусії про відновлення власного ядерного потенціалу як надійної гарантії стримування**<sup>73</sup>. Аналогічні застереження виникають і в Японії на фоні глобальних змін у безпековому середовищі регіону. Японія послідовно проводить політику ремілітаризації власної держави, а оборонний бюджет на 2016 рік склав рекордні 42 млрд доларів<sup>74</sup>. Для порівняння, згідно з даними Стокгольмського інституту досліджень проблем миру, Україна знаходиться на 44 місці з 140 країн за військовими витратами у 2015 році. Витрати України склали \$3,622 млрд.<sup>75</sup>

Окрім того, уряд Японії проводить політику зміни Конституції Японії в напрямку «проактивного пацифізму». Це позитивно сприймається Вашингтоном, який бажає бачити в Японії більш рівноцінного партнера, здатного взяти на себе частину відповідальності за безпеку в регіоні.

Озброєнню та модернізації оборонного сектору РК та Японії сприяє їхній статус NATO Plus Five country, який надає більш широкі можливості ніж MNNA. У 2014 році РК

<sup>70</sup> Eleanor Albert, The Now and Future US-Philippines Military Alliance. Defense One, 29.06.2016. Режим доступу: <http://www.defenseone.com/ideas/2016/06/us-philippine-military-alliance/129504/>

<sup>71</sup> Disputed islands covered by US-Japan security treaty: Obama. The Straits Times, 24.04.2014. Режим доступу: <http://www.straitstimes.com/asia/east-asia/disputed-islands-covered-by-us-japan-security-treaty-obama>

<sup>72</sup> U.S. Department of State, Joint Statement of the Security Consultative Committee: A Stronger Alliance for a Dynamic Security Environment The New Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation, 27.04.2015. Режим доступу: <http://www.state.gov/r/pa/prs/>

[ps/2015/04/241125.htm](http://www.defenseone.com/ideas/2016/06/us-philippine-military-alliance/129504/); United States Forces Korea, Full text of 47th ROK-U.S. Joint Communique, 01.11.2015. Режим доступу: <http://www.usfk.mil/Media/News/Article/626859/full-text-of-47th-rok-us-joint-communique/>

<sup>73</sup> Charles D. Ferguson, How South Korea Could Acquire and Deploy Nuclear Weapons. Режим доступу: [http://npolicy.org/books/East\\_Asia/Ch4\\_Ferguson.pdf](http://npolicy.org/books/East_Asia/Ch4_Ferguson.pdf)

<sup>74</sup> Правительство Японии утвердило рекордный оборонный бюджет. BBC, 24.12.2015. Режим доступу: [http://www.bbc.com/russian/news/2015/12/151224\\_japan\\_defence\\_budget](http://www.bbc.com/russian/news/2015/12/151224_japan_defence_budget)

<sup>75</sup> SIPRI Military Expenditure Database. Режим доступу: <https://www.sipri.org/databases/milex>

була найбільшим покупцем зброї в США, а обсяг оборонних закупівель сягнув 7,8 млрд доларів<sup>76</sup>. У свою чергу, Японія, окрім ширшого доступу до ринку зброї США, має ліцензію від американських компаній на власне вироблення зброї<sup>77</sup>.

На відміну від Філіппін, політика стримування в Японії та Кореї забезпечується завдяки чисельному військовому контингенту на територіях цих держав. **В Японії розташовано більше військових США, ніж в будь-якій іншій країні<sup>78</sup> – близько 54 тисяч військовослужбовців сухопутних, повітряних та морських сил<sup>79</sup>.** Військово-морські сили Японії є одними з найсильніших військових флотів в світі, а США мають з ними тісніші зв'язки, ніж з будь-яким іншим флотом – щороку проводиться близько 100 спільних навчань<sup>80</sup>. Водночас, у Кореї на постійній основі розміщено близько 30 тисяч військових<sup>81</sup>, а з 2004 року

ВПС США посилили свою ударну силу в РК через регулярні ротації передових ударних літаків, що слугує гарантією стримування від зовнішньої загрози для цієї країни.

Втім, **навіть наявність такого військового контингенту не дає абсолютної гарантії того, що Сполучені Штати моментально реагують на акт агресії.** Після обстрілів Республіки Кореї з боку КНДР Сеул не отримав активної військової підтримки від США та не зміг завдати значного удару у відповідь через обмеженість у своїх діях в рамках операційного контролю під керівництвом Сполучених Штатів. США дуже чутливо ставляться до можливості збройної відповіді, вважаючи, що масована атака може призвести до нової війни між РК та Північною Кореєю<sup>82</sup> та, як результат, втягнути Китай та США у глобальне протистояння.

Співпраця між Японією та РК за сприяння США наразі переходить від двостороннього локального співробітництва до багатостороннього регіонального. У Вашингтоні вважають, що ефективне стримування Китаю та Північної Кореї можливе лише за умови співпраці в такому форматі. Одним з елементів стримування, які використовує США в регіоні на фоні посилення протистояння у Східному та Південно-Китайському морях, є розбудова

<sup>76</sup> Catherine A. Theohary, Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2007-2014. Congressional Research Service, 21.12.2015. с. 40. Режим доступу: <https://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R44320.pdf>

<sup>77</sup> Robbin F. Laird, Edward Timperlake, Richard Weitz. «Rebuilding American Military Power in the Pacific: A 21st-Century Strategy», с.166

<sup>78</sup> Hannah Beech, The Tense Relationship Between Japan and the U.S. Military. Time, 08.06.2016. Режим доступу: <http://time.com/4360940/us-military-navy-japan-okinawa-alcohol-bases/>

<sup>79</sup> About USFJ. U.S. Forces, Japan, The Cornerstone of the Pacific. Режим доступу: <http://www.usfj.mil/About-USFJ/>

<sup>80</sup> Emma Chanlett-Avery, Ian E. Rinehart, The U.S.-Japan Alliance. Congressional Research Service, 09.02.2016, с.18. Режим доступу: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33740.pdf>

<sup>81</sup> North Korea: US forces in South put on highest level of alert; allies discuss 'strategic assets'. ABC News, 11.01.2016. Режим доступу: <http://www.abc.net.au/>

[news/2016-01-11/us-troops-in-south-korea-on-high-alert-after-north-nuclear-test/7081296](https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33740.pdf)

<sup>82</sup> Kyung-young Chung, The Year 2015 or After: Transition of Wartime Operational Control, Self-esteem of the Republic of Korea, and Trust-building Process. East Asia Institute, 30.09.2013. Режим доступу: [http://www.eai.or.kr/type/panelView.asp?bytag=p&code=eng\\_report&idx=12522&page=4](http://www.eai.or.kr/type/panelView.asp?bytag=p&code=eng_report&idx=12522&page=4)

багатосторонніх зв'язків Японії з Австралією, РК та країнами ASEAN<sup>83</sup>.

У рамках цієї політики США намагаються утворити в регіоні трикутник ПРО за участі РК та Японії. З 2003 року Японія почала закуповувати системи ПРО в США, що дало їй другий за потужністю потенціал протиракетної оборони у світі<sup>84</sup>. Наразі Вашингтону також вдалося досягти домовленостей про розширення американської системи ПРО THAAD (Terminal High Altitude Area Defense) на території РК<sup>85</sup>. Зважаючи на це, Китай пішов на певні поступки щодо Північної Кореї, побоюючись, що її ядерна програма може стати приводом для застосування сили з боку США та союзників<sup>86</sup>.

### 2.2.2. ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

**Ідея щодо двосторонньої безпекової угоди на зразок Кореї чи Японії сьогодні не розглядається Вашингтоном як прийнятний варіант для України, понад те «подразником**

**у діалозі з Вашингтоном»<sup>87</sup>.** Безпекові договори США з країнами АТР з'явилися у певному історичному контексті як гарантія закріплення позицій США в регіоні для протистояння комунізму. Згодом вони розглядалися як платформа у боротьбі з тероризмом, а сьогодні – як можливість у стримуванні КНДР, Китаю та захисту торгових шляхів у Південно-Китайському морі. На європейському просторі таку роль історично виконує Північноатлантичний альянс. Україна ж з 1991 року розглядалась США як важлива частина регіональної безпекової архітектури, а ядерне роззброєння мало (і досі має) важливе значення для безпекової політики США в Європі. Проте, небажання Сполучених Штатів іти на конфлікт з Російською Федерацією, вочевидь, не сприятиме посиленню перспектив України щодо отримання двосторонніх гарантій безпеки в найближчій перспективі. Окрім того, виклик із боку РФ розглядається США радше як регіональний, аніж глобальний. Тому надання гарантій безпеки створюватиме лише відповідні ризики для США. Втім, **Вашингтон має бути зацікавлений у стратегії посилення статусу України як країни-партнера НАТО, здатної до самостійного ефективного стримування Росії.** Паралельно Україна могла б покласти на США у допомозі в структурних реформах сектору безпеки, боротьби з корупцією в оборонній сфері, проведенні спільних навчань та модернізації оборонного комплексу.

<sup>83</sup> U.S. Department of State, Joint Statement of the Security Consultative Committee: A Stronger Alliance for a Dynamic Security Environment The New Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation, 27.04.2015. Режим доступу: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/04/241125.htm>

<sup>84</sup> Emma Chanlett-Avery, Ian E. Rinehart, The U.S.-Japan Alliance. Congressional Research Service, 09.02.2016, с. 19. Режим доступу: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33740.pdf>

<sup>85</sup> США и Южная Корея разворачивают противоракетную систему THAAD. BBC, 08.07.2016. Режим доступу: <http://www.bbc.com/russian/news-36744604>

<sup>86</sup> А. Ланьков, Почему против Северной Кореи вводят настоящие санкции. Московский Центр Карнеги, 17.03.2016. Режим доступу: <http://carnegie.ru/publications/?fa=63046>

<sup>87</sup> А. Гетьманчук, Аудит зовнішньої політики: Україна-США. Інститут світової політики, 29.03.2016, с.10. Режим доступу: <http://iwp.org.ua/ukr/public/1982.html>

#### УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

- **Бути надійним партнером.** Приклади Філіппін, з одного боку, та РК і Японії, з іншого, свідчать, що надання гарантій безпеки США є можливим лише за умови впевненості Вашингтона в надійності партнерських стосунків у довгостроковій перспективі. Україна має гарантувати Сполученим Штатам, що у коротко- та середньостроковій перспективі її геополітичний вектор на євроатлантичну інтеграцію залишиться незмінним.
- **Озброюватися.** Сьогодні жодна з трьох країн, які мають двосторонні договори безпеки не має впевненості, що США нададуть їй гарантії безпеки в разі ескалації конфлікту; усі три держави обирають курс на посилення власного оборонного сектору. У свою чергу, США вітають набуття їхніми партнерами в регіоні АТР більшої відповідальності за власну безпеку. Створення потужної армії, здатної до ефективного стримування, є однією з гарантій отримання підтримки США у разі збройного конфлікту.
- **Боротися з корупцією.** Одним з головних фокусів США у посиленні безпеки Філіппін є боротьба з корупцією в оборонній сфері. Прозорість військового сектору України має стати одним з ключових завдань у співпраці зі Сполученими Штатами Америки.
- **Отримати летальну зброю.** Дратівливе питання про надання Україні летальної зброї може бути замінено отриманням ліцензії на її виробництво чи роботою у спільних проектах з американськими компаніями над створенням нових озброєнь.
- **Спробувати купити необхідну оборонну летальну зброю.** Україна могла б спробувати подати офіційну заявку до Державного департаменту США на придбання відповідних протитанкових ракетних комплексів типу Javelin, якщо і надалі не вдаватиметься отримати необхідне летальне оборонне озброєння США безкоштовно. Під час переговорів із США щодо можливості продажу ПТРК необхідно активно просувати тезу про те, що продаж оборонного озброєння не означає зобов'язання США надавати військову підтримку у разі ескалації конфлікту. Натомість продаж озброєння у необхідній кількості створить надійний ефект стримування можливої подальшої агресії із боку РФ. Також чітко необхідно говорити про те, що надання Україні озброєння перекладе відповідальність за подальшу ескалацію виключно на РФ – отримані нові комплекти Україна буде лише застосовувати в оборонних цілях, а не для можливої операції для повернення ОРДЛО військовим шляхом.
- **Використовувати ситуацію, створену конфліктом на території України.** Посилення безпекового співробітництва між США та РК, Японією або Філіппінами відбувалося лише з появою спільної загрози та зменшувалось після її подолання. Україна має максимально використати час для співпраці з США у модернізації власного оборонного сектору до врегулювання конфлікту на Донбасі за будь-якого сценарію.
- **Необхідно зосередитися на збереженні на території України військового контингенту США і країн-членів НАТО,** що проводить тренування українських військовослужбовців.



Так само необхідно просувати максимальну ідею збільшення присутності США і НАТО на Балканах і в Чорноморському басейні. Це змушуватиме військовий контингент РФ у Криму переорієнтовуватися з агресії проти України на протидію силам НАТО. Аргументувати необхідність такого кроку слід тим, що на сьогодні угруповання РФ у окупованому Криму кількісно і якісно за новими типами озброєння переважає те, що Кремль розмістив у Калінінградській області.

### 2.2.3. ОСНОВНИЙ СОЮЗНИК ПОЗА НАТО

Основний союзник поза НАТО (MNNA) – це термін, який використовується Сполученими Штатами для позначення країн, з якими вони не мають двосторонньої оборонної угоди, але які відзначаються тривалим терміном партнерства у сфері безпеки або прагнуть до стратегічної співпраці. На сьогодні статусом MNNA володіють Австралія, Єгипет, Ізраїль, Японія, Республіка Корея, Нова Зеландія, Йорданія, Аргентина, Бахрейн, Філіппіни, Таїланд, Кувейт, Марокко, Пакистан, Афганістан та Туніс, в той час як Тайвань вважається основним союзником, не маючи при цьому офіційного статусу<sup>88</sup>. (див. Додаток 1. Союзники США)

Відповідно до Кодексу Сполучених Штатів, для того, щоб наділити країну статусом MNNA, Президент США має повідомити Конгрес

у письмовій формі принаймні за 30 днів до прийняття рішення.

MNNA мають право на широкий спектр фінансових і військових переваг. Серед них – можливість отримати від уряду США додаткові кошти на дослідницькі програми, координація двосторонніх антитерористичних навчань і проекти розвитку. **MNNA також мають можливість придбати або взяти в оренду надлишки американської військової техніки та скористатися для цього американською фінансовою допомогою<sup>89</sup>. Проте, статус MNNA не передбачає будь-якої угоди про взаємну оборону. І це чітко відрізняє членів НАТО від країн-MNNA. Попри те, що ця модель безпеки не передбачає зобов'язань з боку Білого дому, вона підкреслює стратегічну роль відповідної держави для регіону, а також для Сполучених Штатів.**

Після російської агресії 2014 року проти України Конгрес Сполучених Штатів прийняв Закон про підтримку свободи України (Ukraine Freedom Support Act), яким було запроваджено санкції щодо Росії та виділено фінансування для підтримки сектора безпеки України. Відповідно до першої пропозиції Комітету Сенату США з міжнародних відносин, Україна разом з Молдовою і Грузією мали отримати статус основних союзників поза НАТО, що полегшило б процедуру надання усім трьом країнам військової техніки<sup>90</sup>. Про-

<sup>88</sup> Designation of major non-NATO allies. Режим доступу: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title22-section2321k&num=0&edition=prelim>; U.S. Department of State, Major Non-NATO Ally Status for Afghanistan, 07.07.2012. Режим доступу: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/07/194662.htm>

<sup>89</sup> U.S. Department of State, Designation of Tunisia as a Major Non-NATO Ally, 10.07.2015. Режим доступу: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/07/244811.htm>

<sup>90</sup> Ukraine Freedom Support Act of 2014, Background and Key Details. Режим доступу: [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/UFGSA\\_1-pager.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/UFGSA_1-pager.pdf)



те з остаточного варіанту закону це положення було видалено. Причина такого рішення може полягати у тому, що американські законодавці використали статус MNNA як розмінну монету у переговорах з Президентом США, щоб забезпечити прийняття закону в цілому<sup>91</sup>. (див. Додаток 2. Основні документи Конгресу США на підтримку України)

**Хоч Україна і не отримала статус основного союзника США, рівень американської допомоги для зміцнення її безпекового сектора через надання нелетальної техніки, інструкторів та проведення спільних навчань співмірний з тим, який отримують деякі країни зі статусом MNNA.** Попри відмову надати Україні летальну зброю – таку як протитанкові ракетні комплекси, Вашингтон був послідовним у наданні іншого необхідного обладнання. За останні два роки Україна отримала броньовані джипи Humvee, протиартилерійські і протимінометні радари, медичне обладнання, системи радіозв'язку та іншу нелетальну військову техніку. Понад те, більший акцент було зроблено на підготовці українських збройних сил і наданні допомоги в проведенні оборонної реформи – двох чинниках, здатних значно підвищити можливості українських Збройних Сил. Ще одна причина такого підходу полягає у тому, що Україна залишається одним з найбільших експортерів озброєнь, і її власний військово-промисловий комплекс здатен як задовольнити вимоги збройних сил, так і водночас стимулювати економіку.

Залишаються відкритими питання як про ймовірність, так і про потенційні вигоди від статусу MNNA для України. З часів адміністрації Буша статус MNNA надавався країнам в якості винагороди за участь у боротьбі з тероризмом. Наразі важко передбачити, чи продовжиться ця практика та – якщо це станеться – чи зможе Україна допомогти союзникам у війні з тероризмом.

Якби Україна отримала статус MNNA, її становище як ключового союзника США було б гарантованим. Незважаючи на те, що в США велись дискусії про позбавлення статусу MNNA окремих країн, зокрема Аргентини через антиамериканські настрої, до сьогодні не було жодного прикладу країни, яка б втратила статус MNNA через послаблення своєї стратегічної корисності. У разі отримання статусу MNNA Україна увійде до безпекового порядку денного США вже не як ситуативний партнер, а як довготривалий союзник.

Проект бюджету, запропонованого Палатою представників США на 2017 фінансовий рік, передбачає виділення 150 млн доларів на допомогу Україні, порівняно з 300 млн роком раніше<sup>92</sup>. Якщо обсяги цієї допомоги і надалі скорочуватимуться, український уряд матиме можливість отримувати кредити, передбачені статусом MNNA, для фінансування майбутніх проектів, а також купувати військових ресурси зі знижкою.

Втім, попри пафосну назву, іноді важко побачити реальні переваги статусу MNNA. Країни

---

<sup>91</sup> George Barros, Analysis of Ukraine Freedom Support Act after amendments. Euromaidan Press, 17.12.2014. Режим доступу: <http://euromaidanpress.com/2014/12/17/analysis-of-ukraine-freedom-support-act-after-amendments/#arvlbdata>

---

<sup>92</sup> Mike Eckel, U.S. Bill Backs More Defense Spending For Europe, Ukraine. Radio Liberty, 28.04.2016. Режим доступу: <http://www.rferl.org/a/us-bill-more-defense-spending-for-europe-ukraine/27705097.html>

зі статусом MNNA мають право орендувати військову техніку та отримувати фінансування США на її придбання, але не мають права на її безоплатне отримання. Лише від самих країн залежить те, наскільки вони скористаються наданими їм можливостями. **Якщо український уряд не матиме чіткого плану ефективного використання переваг статусу MNNA, власне досягнення цього статусу не матиме великого значення.**

Статус MNNA не обов'язково стане панасеєю для вирішення проблем України. Члени Конгресу США неодноразово відзначали, що наявна система надання статусу MNNA не заохочує відповідні країни до реалізації глибоких внутрішніх реформ<sup>93</sup>. Якщо український уряд не зможе дати раду корупції, що тягне країну на дно, він, тим більше, не зможе скористатися перевагами, що їх дає статус MNNA.

### 2.2.4. АЛЬТЕРНАТИВИ СТАТУСУ MNNA

Замість отримання статусу MNNA Україна може піти шляхом Сінгапуру і домогтися підписання окремої двосторонньої угоди про безпеку і оборону зі Сполученими Штатами. Так, Сінгапур відмовився прийняти пропозицію США про надання статусу MNNA через побоювання щодо потенційної негативної реакції з боку Китаю та ісламських сусідів у регіоні<sup>94</sup>. У 2005 році Сінгапур і США підписали

Стратегічну рамкову угоду, положення якої доповнили умови Меморандуму 1990 року про взаєморозуміння щодо використання США військових об'єктів у Сінгапурі<sup>95</sup>. Обидві угоди заклали основу для спільних військових навчань, а також обміну інформацією та об'єднанням між двома країнами. У 2015 році США та Сінгапур підписали додаткову угоду, спрямовану на розвиток співпраці між двома країнами в одному з найбільш значущих аспектів: переоснащення ВПС Сінгапуру. Після укладення угоди було оголошено про те, що Сінгапур підписав контракт на поставку обладнання з Lockheed Martin на 914 млн доларів<sup>96</sup>.

Повторення шляху Сінгапуру може стати більш прагматичним варіантом для України.

<sup>93</sup> Gayatri Oruganti, Todd Ruffner, U.S.-Tunisia Security Cooperation: What It Means to be a Major Non-NATO Ally. Security Assistance Monitor, 14.07.2015. Режим доступу: <http://securityassistance.org/blog/us-tunisia-security-cooperation-what-it-means-be-major-non-nato-ally>

<sup>94</sup> Tan, See Seng, "America the Indispensable Power: Singapore's Perspective of America as a Security Partner," Asian Politics & Policy 8, №1, 2016, с.127.

<sup>95</sup> The Strategic Framework Agreement- official release. Ministry of Defence (Singapore), 12.07.2005. Режим доступу: [https://www.mindef.gov.sg/imindef/press\\_room/official\\_releases/nr/2005/jul/12jul05\\_nr/12jul05\\_fs.html#.V35GiTX4XE8](https://www.mindef.gov.sg/imindef/press_room/official_releases/nr/2005/jul/12jul05_nr/12jul05_fs.html#.V35GiTX4XE8)

<sup>96</sup> Wendell Minnick, Singapore-US Agreement To Boost Defense Cooperation. Defense News, 08.12.2015. Режим доступу: <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/leaders/2015/12/08/singapore-us-agreement-boost-defense-cooperation/76980618/>

### 2.3. НОВІ ФОРМАТИ СПІВПРАЦІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА США

Критична роль Сполучених Штатів у збереженні архітектури безпеки в Європі у світлі агресії з боку реваншистської Росії стає дедалі більш очевидною. Основним механізмом стримування Росії від подальшого вторгнення на територію України стали санкції. Ймовірно, рішення Обама застосувати саме санкції впливає з його переконання, що пряма військова підтримка України може призвести до ескалації конфлікту. Понад те, можна стверджувати, що попередній досвід у вирішенні проблеми іранської ядерної програми за допомогою комплексу санкцій продемонстрував їхню ефективність у чиненні тиску на Тегеран. **Якщо порівняти дії США, спрямовані на ліквідацію загрози з боку Ірану та Росії, стає зрозуміло, що основну ставку було зроблено на стримування, а не на відкриту конфронтацію.** Найбільша різниця між цими випадками полягає у тому, що рішення Вашингтона запровадити санкції проти Ірану супроводжувалося потужними деклараціями щодо захисту регіональних партнерів, які згодом були інституціоналізовані в рамках двосторонніх угод, водночас **Україна не отримала можливості стати частиною «поліпшеної» моделі двосторонніх відносин зі Сполученими Штатами.**

Хоча Київ офіційно оголосив курс на членство в НАТО, це не заважає обом країнам досягти нового рівня двосторонніх відносин у сфері безпеки, який слугуватиме фактором стримування, уже в найближчій перспективі. На цьому етапі Україні вкрай важливо інституціоналізувати партнерство в галузі безпеки між двома країнами, щоб уникнути

послаблення співпраці, пов'язаного зі змінами в керівництві США, завершенням терміну дії наявних програм, тощо. **Безпекові запевнення, надані Сполученими Штатами в Будапештському меморандумі, мають бути підкріплені реальними безпековими механізмами.**

Наш аналіз наявних режимів двосторонньої безпекової співпраці США з їхніми партнерами вказує на те, що хоча угода про взаємну оборону може забезпечити найвідчутніші гарантії безпеки для України, це є досить мало ймовірним, навіть у довгостроковій перспективі. **Рекомендуємо у короткостроковій та середньостроковій перспективі дотримуватися іншого сценарію, що включає в себе підписання Угоди про оборонну співпрацю або Стратегічної рамкової угоди з США.** Стратегічна рамкова угода, підписана США з Сінгапуром, є більш загальною, ніж статус MNNA, але відкриває можливості для тісніших робочих відносин у сфері безпеки і запобігання тероризму. Ця угода формалізувала двосторонні безпекові відносини між країнами та базувалася на стратегії «places-not-bases» в регіоні. Такий підхід відкрив США військовий доступ до об'єктів країни на ротаційній основі, не зачіпаючи чутливих питань суверенітету.<sup>97</sup>

**Прогрес відносин між США та Сінгапуром доводить, що поступовий розвиток безпекових відносин зі Сполученими Штатами можливий без серйозного роздратування їхнього великого регіонального конкурента. Україні варто наголошувати на цьому при спробах укладення**

---

<sup>97</sup> Emma Chanlett-Avery, Singapore: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service, 26.07.2013, с. 3. Режим доступу: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS20490.pdf>

**нових безпекових угод зі Сполученими Штатами.** До того ж, Київ вже має підписаний Меморандум про взаєморозуміння у 1992 році з Вашингтоном, що заклав основу для майбутніх проектів між двома країнами.

Стратегічні рамкові угоди та Угоди про оборонну співпрацю відрізняються менш серйозним тоном, ніж угоди про надання статусу основного союзника поза НАТО. Важливо підкреслювати, що документи на кшталт Стратегічної рамкової угоди могли б продемонструвати прихильність США до України, не провокуючи при цьому Росію так, як могли б інші різновиди угод у сфері безпеки та оборони.

Угода про оборонну співпрацю (DCA), підписана США з країнами Ради співробітництва арабських держав Перської затоки, є ще одним способом, який можна змоделювати для України. Після кризи безпеки на Близькому Сході на початку дев'яностих років Сполучені Штати запровадили санкції щодо країн, що порушили суверенітет сусідів, а також розширили зобов'язання в сфері безпеки щодо стратегічних партнерів у регіоні. У цих угодах було зазначено такі основні аспекти:

- спільне реагування на зовнішні загрози, якщо кожна сторона визнає це необхідним;
- надання американським військовослужбовцям доступу до військових об'єктів відповідної країни;
- завчасне розміщення американської військової техніки у відповідній країні за погодженням сторін;
- положення щодо статусу збройних сил, за допомоги якого було врегульовано

правовий статус американських військовослужбовців, розміщених у відповідних країнах<sup>98</sup>.

В цілому, такі Угоди закріпили відносини в сфері безпеки між США та кожною країною, яка її підписала, створивши додаткові умови для довгострокових військових відносин та можливостей у військових навчаннях, тренуваннях та поставках оборонного озброєння. Присутність військ США на території цих країн у вигляді обмеженого військового компоненту із завчасно встановленою інфраструктурою стало важливим фактором стримування для потенційних агресорів.<sup>99</sup>

Важливим також є те, що приклад Бахрейну та Кувейту свідчить, що наявність DCA зовсім не є перешкодою на шляху до майбутнього розширення відносин зі США, а навпаки, можуть виступати додатковим стимулом. Уклавши Угоди про оборонну співпрацю в 1991 році, Бахрейн отримав статус MNNA у 2002 році, а Кувейт – в 2004.

Як було зазначено вище, присутність американських військ на території країн-партнерів була ефективним засобом заспокоєння агресивної політики сусідів під час холодної війни і продовжує виконувати аналогічну функцію і сьогодні. **Логіка стримування є такою, що країна-агресор не нападе, якщо ціна її дій буде занадто високою.**

**Незважаючи на присутність американських військовослужбовців в Україні як**

<sup>98</sup> Russell, James A. "Extended Deterrence, Security Guarantees, and Nuclear Weapons: U.S. Strategic and Policy Conundrums in the Gulf," Strategic Insights, Том VIII, №5 (грудень 2009 р.).

<sup>99</sup> Sami G. Hajjar. U.S. Military Presence in the Gulf: Challenges and Prospects. с. 27

консультантів і учасників спільних навчань, ймовірність постійного розміщення американських сил в Україні є досить низькою, враховуючи обережний підхід, якого дотримується Вашингтон. Проте інституціоналізація наявного рівня співпраці є життєво необхідною для збереження та поліпшення безпечної динаміки у короткостроковий період. Тому інституціоналізація співпраці в сфері безпеки зі Сполученими Штатами через Стратегічну рамкову угоду або DCA в короткостроковій і середньостроковій перспективі надасть змогу зберегти наявний рівень співпраці та не стане перешкодою для головної мети – членства України в НАТО або отримання статусу MNNA.

Встановлення довготривалих, формалізованих і практичних безпечових відносин між Вашингтоном і Києвом матиме мультиплікативний ефект не лише щодо перспектив членства України в НАТО, а й щодо поточної стратегії стримування Альянсу, в рамках якої Україна є ключовим елементом.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Україні варто поступово розширювати співпрацю зі США за рахунок пошуку додаткових спільних інтересів у військовій сфері. Покроковий розвиток відносин між США та Україною та їх закріплення на рівні угоди в середньостроковій перспективі має супроводжуватися модернізацією українського військового потенціалу. Такий документ за рівнем юридичної сили має бути вище ніж Хартія, а в кінцевому рахунку набути рівня Стратегічної рамкової угоди або Угоди про оборонну співпрацю. Тактика переговорів щодо такої угоди має будуватися на запиті дещо більшого рівня співпраці, ніж можливо отримати на цей час, аби звузити коридор переговорів для союзників в узгодженні остаточного документу. Водночас Україні слід діяти обережно в цьому питанні і не тиснути на США до тих пір, поки не буде готова отримати остаточну відповідь. Інакше Україна ризикує отримати відмову. Серед пріоритетних напрямків такої угоди мають бути:

- *Спільні навчання*
- *Співпраця у сфері розробки озброєнь*
- *Консультаційна та матеріально-технічна допомога в реформі оборонного сектору*
- *Співпраця у сфері кібербезпеки (є важливою ланкою у співробітництві із США, враховуючи, що хакерські атаки Росія проводила як проти США, так*

*і проти критично важливих інфра-структурних об'єктів України)*

- *Співпраця у підтримці міжнародного миру та безпеки, що посилювало б роль України, як стратегічної країни для США. Важливо наповнити таку співпрацю реальним змістом та уникати її декларативного характеру*
  - *Спільні дослідження та аналіз методів ведення гібридних війн*
  - *Співпраця у сфері розвідки*
2. Поступове зближення між США та Україною в сфері оборони через Стратегічну рамкову угоду або DCA разом з поступовою модернізацією оборонного сектору України дозволить у довгостроковій перспективі досягти більш тісної співпраці зі США за рахунок інтеграції України до НАТО або підписання договору про безпеку між Україною та США. Необхідно також розглядати і можливості нових форм регіональної військової кооперації в разі зміни формату НАТО за президенства Дональда Трампа.
3. Спробувати досягти домовленості щодо розташування на ротаційній основі на території України військової бази США. Це, з одного боку, слугувало б символічним жестом про підтримку США України, а з іншого,- створило б додаткові умови для навчань українських військовослужбовців та підвищило б сумісність між військами. Така військова база також може стати центром для вивчення гібридних війн, що
- підсилюватиме зацікавленість США. У разі відмови у розташуванні військової бази на території України за принципом «places-not-bases» важливо зосередитися на збереженні на території України військового контингенту США і країн-членів НАТО для продовження військових навчань
4. Україні варто промотувати ідею щодо збільшення присутності США і НАТО на Балканах і в Чорноморському басейні. Це підштовхне військовий контингент РФ у Криму до переорієнтації з можливої агресії проти України на протидію силам НАТО. Аргументами в цьому випадку може бути те, що на сьогодні угруповання РФ в окупованому Криму кількісно і якісно переважають за новими типами озброєння те, що Кремль розмістив у Калінінградській області.

## ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ УГОДИ ПРО ОБОРОННУ СПІВПРАЦЮ АБО СТРАТЕГІЧНОЇ РАМКОВОЇ УГОДИ З США

Переваги	Недоліки
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Низка угод у сфері безпеки, що приймалися б по чергово (приклад Сінгапуру) може стати стимулом для українського уряду продовжувати реалізацію необхідних реформ для інтеграції України в євроатлантичний безпековий простір.</li><li>2. Така угода не заважатиме Україні в інтеграції до НАТО.</li><li>3. Угода сприятиме інституціоналізації партнерства в галузі безпеки та запобіганню послаблення співпраці України зі США.</li><li>4. Прогрес відносин між США та Сінгапуром доводить, що поступовий розвиток безпекових відносин зі Сполученими Штатами дещо зменшує роздратування їхнього великого регіонального конкурента.</li><li>5. Розташування військових США в Україні за стратегією «places-not-bases» (Сінгапур) створюватиме меншу напругу, ніж у разі укладання двосторонніх безпекових договорів за прикладом Японії чи Республіки Корея з розміщення військового персоналу США на постійній основі.</li><li>6. Присутність військових США в Україні в рамках оборонної угоди між двома країнами виступатиме додатковим фактором стримування агресії РФ.</li><li>7. Угода посилюватиме двосторонні відносини між країнами у сфері військових навчань, тренувань та поставок оборонного озброєння.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. США не бажають втягуватися у глобальне протистояння із РФ, що може мати наслідком укладання декларативного міжнародного документа без дієвих механізмів оборони для України.</li></ol>

## ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ДВОСТОРОННІХ БЕЗПЕКОВИХ УГОД (ФІЛІППІНИ, РЕСПУБЛІКА КОРЕЯ, ЯПОНІЯ) ДЛЯ УКРАЇНИ ЗІ США

Переваги	Недоліки
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Формалізована двостороння угода між Україною та США виступатиме додатковим фактором стримування Росії в Україні. Щонайменше така угода робитиме Кремль більш обережним у воєнній активності проти України.</li><li>2. Укладання повноцінного двостороннього безпекового договору на кшталт договорів США з Республікою Корея, Японією та Філіппінами змушувало б Сполучені Штати до більш активної підтримки України у стримуванні Росії, аби не підірвати довіру інших союзників США.</li><li>3. Розташування військових баз США на ротаційній основі на території України в рамках безпекового договору виступатиме не тільки фактором стримування, але й створюватиме додаткові умови для спільних військових навчань. Від ареалу розташування таких баз залежатиме географічна червона лінія для Кремля у разі повномасштабних бойових дій на території України.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Небажання США втягуватись у глобальне протистояння з РФ.</li><li>2. Активізація Києвом діалогу із США про підписання двостороннього безпекового договору може призвести до активізації провокацій, воєнних дій та тиску РФ на Україну.</li><li>3. Питання надання гарантій безпеки США для України наразі є подразником у діалозі між Києвом та Вашингтоном і залишатиметься таким щонайменше до моменту, коли Україна стане інституційно готовою забезпечити «success story» для Сполучених Штатів в разі укладання договору про безпеку між двома країнами.</li><li>4. Згода США на укладання двосторонніх гарантій безпеки може передбачати укладання додаткових договорів про обмеження України у свободі прийняття військових рішень під час активізації бойових дій (приклад Республіки Корея).</li><li>5. Президент США може розпочати військові дії без дозволу Конгресу лише в разі нападу на військових США, тому безпековий договір без військової присутності США в Україні матиме меншу силу, ніж угоди, підписані з Японією та Республікою Корея.</li></ol>



## ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ СТАТУСУ MNNA ДЛЯ УКРАЇНИ

Переваги	Недоліки
1. Надасть Україні гарантовану та послідовну роль важливого союзника Сполучених Штатів.	1. Статус MNNA має радше символічне, ніж практичне значення.
2. Надасть Україні можливість придбання додаткових військових ресурсів.	2. Українське суспільство може розчаруватися в форматі, якщо за його оголошенням не послідує рішучої підтримки. Особливо у випадку нових провокацій Росії.
3. Дозволить Україні отримувати американську кредитну допомогу за умови зменшення обсягів прямого фінансування.	3. Новий, більш високий статус, як побоюються в Білому домі, може призвести до ще більшого загострення у відносинах з РФ.
4. Стане потужним сигналом для українського суспільства про підтримку партнерами.	4. Самих кредитів не достатньо для вирішення суттєвих проблем в оборонній сфері, що стоять перед країною.
	5. Ставить під сумнів відданість курсу на інтеграцію в НАТО.

## ДОДАТКИ

### Додаток 1. Союзники США

#### **НАТО**

Албанія, Бельгія, Велика Британія, Греція, Данія, Ісландія, Іспанія, Італія, Канада, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Польща, Португалія, Сполучені Штати Америки, Туреччина, Угорщина, Франція, Чехія, Литва, Латвія, Естонія, Румунія, Болгарія, Словаччина, Словенія, Хорватія

#### **АНЗЮС**

Угода між США, Австралією та Новою Зеландією (з 1986 року США призупинила свої безпекові гарантії щодо Нової Зеландії)

#### **Двосторонні безпекові договори**

Філіппіни, Республіка Корея, Японія

#### **Основні союзники без офіційного статусу**

Ізраїль, Тайвань<sup>100</sup>, Сінгапур

#### **Пакт Ріо**

Аргентина, Багамські острови, Бразилія, Чилі, Колумбія, Коста-Ріка, Куба (статус Куби невизначений)<sup>101</sup>, Ель-Сальвадор, Гватемала, Гаїті, Гондурас, Панама, Парагвай, Перу, Домініканська Республіка, Тринідад і Тобаго, Уругвай

#### **MNNA (Основні союзники поза межами НАТО)**

Австралія, Єгипет, Ізраїль, Японія, Республіка Корея, Нова Зеландія, Йорданія, Аргентина, Бахрейн, Філіппіни, Таїланд, Кувейт, Марокко, Пакистан, Афганістан та Туніс

<sup>100</sup> Beckley Michael. The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts, 2015, с. 24. Режим доступу: [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/IS3904\\_pp007-048.pdf](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/IS3904_pp007-048.pdf)

<sup>101</sup> Neelesh Moorthy, Libertarian candidate Gary Johnson mischaracterizes U.S. defense obligations. Politi Fact, 09.06.2016. Режим доступу: <http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2016/jun/09/gary-johnson/libertarian-candidate-gary-johnson-mischaracterize/>

**Додаток 2.** Основні документи Конгресу США на підтримку України

Назва	Тип	Дата прийняття	Номер	Основні положення
Акт про підтримку суверенітету, територіальної цілісності, демократії та економічної стабільності в Україні	Закон	03.04.2014	H.R.4152	Надання підтримки у проведенні реформ в Україні та допомоги безпековому сектору України. Дозвіл Президенту США на введення санкцій проти осіб, причетних на посягання територіальної цілісності та стабільності України.
Консолідований закон про бюджетні асигнування на 2016 рік	Закон	18.12.2015	H.R.2029	Забезпечення додаткового фінансування для збройних сил та сил національної безпеки України, вимагає проінструктувати всіх представників США в міжнародних структурах голосувати проти програм, що порушували б територіальну цілісність України.
Про введення санкцій стосовно Російської Федерації з метою забезпечення додаткової допомоги Україні, а також для інших цілей	Закон	18.12.2014	H.R.5859	Введення санкцій проти РФ; передбачено виділення Україні \$350 млн на військові потреби, зокрема у вигляді оборонного озброєння, допомога ВПО. Закон був прийнятий, як альтернатива законопроекту S.2828, який на початку передбачав надання Україні статусу основного союзника США поза НАТО.

## 2. Модель безпеки на основі двосторонньої угоди між Україною та США

Заклик до президента щодо забезпечення України військовою підтримкою для захисту її суверенітету та територіальної цілісності	Резолюція прийнята Палатою представників	23.03.2015	H.Res.162	В резолюції міститься заклик до Президента США про надання Україні летального озброєння оборонного характеру.
Акт про продовження асигнувань, 2016	Закон	30.09.2015	H.R.719	Забезпечення фінансової гнучкості для певних міжнародних заходів щодо підтримки України задля протистояння зовнішній агресії та впливу.
Закон про бюджет США на потреби національної оборони на 2016 рік	Закон	25.11.2015	S.1356	Виділення \$300 млн для сприяння безпеки, підготовки військових кадрів, матеріально-технічного забезпечення, а також на потреби інших служб безпеки України, заборона на використання коштів для співробітництва між США та РФ доки Росія не деокупує території України та не вживатиме заходів для виконання Мінських угод.

БЕЗПЕКА ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ  
Як протидіяти агресії із обмеженими ресурсами

---

Законопроект про бюджет США на потреби національної оборони на 2017 рік	На стадії узгодження	14.07.2016	S.2943	Заборона на виділення коштів з FY2017 на співробітництво між урядами США та Росії у військовій сфері до припинення окупації РФ території України, виділення коштів на військову підтримку України.
---	----------------------	------------	--------	--

Про підтримку стабільності і демократії в Україні	Законопроект прийнятий Палатою представників	21.09.2016	H.R.5094	Збереження санкцій проти РФ до виконання нею Мінських угод, заборона на визнання урядом США анексії Російською Федерацією АР Крим, підтримка інвестицій в Україну, збереження санкцій по Криму, доки Україна не відновить суверенітет над АР Крим, підтримка США України передбачає надання летального озброєння.
---	--	------------	----------	---

### 3. ПАРТНЕРСТВО УКРАЇНИ ТА НАТО. УГЛИБ, А НЕ ВШИР

#### ВСТУП

Інтеграція України до НАТО мала зигзагоподібний характер: до 2002 року співпраця характеризувалася партнерськими рамками, «особливими відносинами». Курсу на інтеграцію до НАТО офіційний Київ дотримувався в 2002-2004 роках, потім в 2005-2010 роках. В останній рік президентства Леоніда Кучми питання вступу до Альянсу було знято з порядку денного, а прихід Віктора Януковича до влади в 2010 році ознаменувався проголошенням невідомого для більшості фахівців статусу «позаблоковості». Така непослідовність підкреслювала стратегічну слабкість України: партнери в НАТО не розуміли до кінця, чого хоче Київ; Росія, між тим, усвідомлювала вразливість держави.

Після агресії Росії в Україні значно зросла суспільна підтримка інтеграції до Альянсу (порівняно з 2013 роком – майже удвічі). Утім, на перспективі членства це жодним чином не позначилося. Чинник громадської підтримки вже не відіграє такої ролі для вступу до НАТО, як це було в довоєнний період. Передовсім через небажання членів Альянсу загострювати відносини з Росією (цей чинник, утім, був присутній і до 2014 року). Варшавський саміт НАТО 2016 року продемонстрував готовність Альянсу до подальшої підтримки України.

**Сьогодні Україна не може дозволити собі риторику «членство або нічого», але повинна максимально використати всі наявні можливості партнерства з Альянсом.** Принципово нових форматів співпраці з НАТО, які

б не використовувала Україна, немає. Більше того, наразі Україна повною мірою не використовує навіть ті механізми співпраці, які їй запропоновано. Партнерство України та НАТО є унікальним, рівень підтримки країни-партнера – безпрецедентний. Це не виключає можливості збільшення масштабів допомоги, але в Альянсі наголошують: для початку Київ має продемонструвати належний рівень освоєння нинішнього обсягу підтримки, бо наразі Україна не може скористатися і наявною допомогою (йдеться про *absorption capacity*). **Україні варто не розширювати напрямки співпраці, а поглиблювати чинні формати – зосередитись над імплементацією нинішніх програм.**

Для виходу на інший рівень співпраці важлива не тільки і не стільки зміна регіональної міжнародної ситуації, скільки реформування в самій Україні. Для протидії гібридній війні Україні слід сфокусуватися на більш тісній співпраці не лише з самим Альянсом, але й з країнами-членами, особливо у сфері обміну інформацією, кібербезпеки. **«Двосторонка» не повинна стати заміником співпраці по лінії Україна-НАТО, але вона вже продемонструвала свою більшу ефективність.** У самій штаб-квартирі на нарікання українських фахівців про брак допомоги в окремих чутливих сферах відповідають: вам ліпше домовлятися на двосторонньому рівні (передовсім це стосується обміну розвідувальною інформацією).

Держава повинна створити ключові наративи для Альянсу. Зокрема: **Україна – не споживач, а контрибутор у сфері безпеки**. Її знання у сфері протидії гібридній війні одній із найпотужніших армій світу викликають уже зараз інтерес із боку західних партнерів. Особлива цінність зацікавленості – стійкість українців: військовослужбовців, волонтерів (resilience)<sup>102</sup>.

### 3.1. ОЦІНКА НИНІШНЬОГО СТАНУ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ ТА НАТО

Україна – найбільший отримувач допомоги НАТО. Вона також єдиний партнер Альянсу, який бере участь у всіх найбільших миротворчих операціях під егідою Альянсу. Із 2014 року Україна – лідер з отримання коштів від НАТО на наукові проекти. Так, наприклад, Альянс виділив на співпрацю з Україною в рамках програми «Наука заради миру» у 2014 році 2,2 млн., у 2015 році – 3,4 млн. євро. Загальний запланований бюджет на 2014-2019 рр. має досягти 15 млн. євро (див. Інфографіка 1).<sup>103</sup> Саме в Україні програма НАТО «Удосконалення військової освіти» (DEEP) є найбільшою серед тих, які Альянс впроваджує в будь-якій країні-партнері. Нижче розглянемо окремі напрямки/питання співпраці України і Альянсу.

#### 3.1.1. КОМПЛЕКСНИЙ ПАКЕТ ДОПОМОГИ УКРАЇНИ

На Варшавському саміті НАТО у 2016 році був затверджений Комплексний пакет допомоги для України – як стверджують у штаб-квартирі, найбільший план підтримки в історії Альянсу. Він передбачає 40 цілеспрямованих заходів підтримки в 13 ключових напрямках. По суті, цей пакет представляє систематизацію всієї допомоги, яку НАТО надає Україні; а також підтримку в деяких нових сферах – щодо протидії саморобним вибуховим пристроям та гібридній війні. Формування платформи для вивчення досвіду гібридної війни є особливо

---

<sup>102</sup> Мединський, І. Що Україна може запропонувати НАТО? Інститут світової політики, 15 грудня 2015 р. Режим доступу: <http://iwp.org.ua/ukr/public/1870.html>

<sup>103</sup> Підтримка Україна з боку НАТО. Організація Північноатлантичного договору – бюлетень, липень 2016 р. Режим доступу: [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_07/20160627\\_1607-factsheet-nato-ukraine-support-ukr.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-nato-ukraine-support-ukr.pdf)

Інфографіка 1. Співпраця України та НАТО в рамках програми «Наука заради миру»





важливим, адже дозволить Україні продемонструвати свою додану вартість для Альянсу. Одні з важливих аспектів КПД, на які варто звернути увагу – співпраця з парламентом та реформа сектору безпеки (СБУ).

Відносини України та НАТО характеризуються певним рівнем недовіри, незбігу очікувань. **Якщо в Україні розраховують на оперативну, гнучку, масштабну допомогу, то в Альянсі наполягають, аби Київ відійшов від традиційного *ad hoc* підходу і переходив на рейки стратегічного планування, які якісно змінять оборонну і безпекову сферу**<sup>104</sup>.

Утім, Альянс негативно реагує не лише на відсутність стратегічного підходу в Україні, але і на брак дотримання певних процедур протокольно-дипломатичного характеру. Так, у НАТО вважають **недалекоглядною повільність Києва з призначенням голови Місії України при НАТО**. За інформацією від представників НАТО, напередодні Варшавського саміту очікувалось, що Президент України затвердить давно визначену кандидатуру, однак цього так і не сталося. Останній керівник Місії Ігор Долгов припинив виконання своїх функцій весною 2015 року. В Альянсі сприймають відсутність постійного представника також як брак належної уваги до стратегічного партнерства.

Агресія Росії проти України була визнана НАТО як одна із загроз для самого Альянсу. Відповідно на останньому саміті у Варшаві,

окрім надання Україні Комплексного пакету допомоги, було прийнято кілька важливих рішень, пов'язаних із цим:

- 1) створення Об'єднаного управління розвідки і безпеки, яким керуватиме помічник Генерального секретаря з питань розвідки і безпеки. Досі сфера розвідки належала більше до компетенції самих країн-членів;
- 2) розміщення з 2017 року чотирьох батальйонів на східному кордоні НАТО – в Естонії, Латвії, Литві та Польщі;
- 3) готовність застосовувати Статтю 5 Вашингтонського договору у відповідь на гібридні війни, а також прийняття стратегії та плану дій стосовно ролі НАТО у протидії гібридній війні;
- 4) кібербезпека визнана операційним простором, який НАТО готує захищати так само ефективно, як це здійснює Альянс на суші, у повітрі та на воді (більш того, у лютому 2016 року НАТО і ЄС підписали угоду про посилення співпраці в сфері кіберзахисту, що передбачала створення двох команд, які будуть діяти у надзвичайних умовах).

Варшавський саміт став логічним продовженням політики, перші обриси якої були сформовані в Уельсі у вересні 2014 року. Але якщо саміт в Уельсі запропонував *ad hoc* рішення, реагуючи на зміни в безпековій ситуації, то саміт у Польщі (особливе прийняте комюніке) закладає підвалини нової стратегії НАТО. Варшавський саміт приніс для України також новину щодо можливого нового оформлення партнерства держави з Альянсом – в рамках Програми розширених можливостей (Enhanced Opportunities

---

<sup>104</sup> Гетьманчук, А. Україна-НАТО: прихована інтеграція чи неоголошений нейтралітет? Інститут світової політики, 26 червня 2015 р. Режим доступу: <http://iwp.org.ua/ukr/public/1588.html>

Programme). Цей формат було започатковано ще на саміті в Уельсі у 2014 році, він передбачав посилення співпраці з метою поліпшення взаємосумісності спочатку з п'ятьма країнами: Грузією, Фінляндією, Швецією, Йорданією, Австралією. Тоді ж у НАТО погодилися, що цей перелік може бути розширено за рахунок інших країн, які «здійснюють істотні внески та матимуть інтерес». Під час Варшавського саміту Україна такий інтерес висловила. Утім, Києву важливо розуміти, що сама ініціатива може не передбачати нічого більшого, ніж Україна вже отримала. **Принаймні в Альянсі не беруться наразі оцінити додаткові переваги тієї чи іншої країни в рамках нової програми, як і переваги самої програми для країн-учасниць.** Україні варто

менше концентруватися на зовнішніх ефектах, а наповнювати практичним змістом чинні ініціативи. У штаб-квартирі Альянсу складається враження, що для офіційного Києва Програма розширених можливостей важлива лише для комунікації і демонстрації прогресу у відносинах із Альянсом.

### 3.1.2. ТРАСТОВІ ФОНДИ

Пакет допомоги НАТО також включає 6 нових трастових фондів, започаткованих ще у 2014 році. Запланований загальний бюджет цих фондів становить понад 9 млн. євро. Наразі перераховано понад 50%.<sup>105</sup>.

Назва фонду	Запланований бюджет	Внески
Фонд з модернізації системи командування, управління, комунікації і комп'ютеризації	€ 1,760,000	€ 1,541,081
Фонд з перепідготовки та соціальної адаптації військовослужбовців	€ 435,000	€ 435,000
Фонд з медичної реабілітації	€ 2,250,000	€ 187,610
Фонд з реформування систем логістики і стандартизації	€ 4,100,000	€ 1,263,146
Фонд з кіберзахисту	€ 560,000	€ 1,065,000
Фонд з розмінування		€ 50 000
Всього	Загальний бюджет 9 105 000	Вже перераховано 4 541 837

*Станом на червень 2016 року*

<sup>105</sup> Трастові фонди НАТО на підтримку України, Інститут світової політики. Режим доступу: <http://iwr.org.ua/ukr/public/2094.html>

**Трастові фонди, напевно, є найяскравішим прикладом пробуксовування співпраці України та НАТО.** Вони виявляють ключові виклики, які стоять на заваді поглибленню співпраці, а також тому, що в Альянсі зрештою досить прохолодно ставляться до пропозицій Києва розширити підтримку, адже держава не справляється із наявною допомогою (absorption capacity). Серед головних проблем, які виявила кооперація в рамках трастових фондів:

1. **Повільна реакція України.** Трастові фонди, які були започатковані на саміті НАТО в Уельсі на початку вересня 2014 року, до середини 2015 року не запустились в роботу через відсутність відповідної нормативно-правової бази в Україні.
2. **Відсутність стратегічного бачення.** Україна тривалий час не могла запропонувати планів співпраці в тому чи іншому секторі. Без належного розуміння ситуації, а відповідно без покрокового робочого плану будь-які заходи будуть хаотичним марнуванням коштів. Ситуацію може змінити Стратегічний оборонний бюлетень — це, можливо, **перший документ подібного формату в історії України, який містить чіткі цілі, індикатори оборонного реформування.**
3. **Брак двосторонньої кооперації.** Будь-яка допомога в рамках трастових фондів — це передовсім результат двосторонніх домовленостей. Україні варто вести переговори щодо підтримки оборонної реформи не лише з керівництвом НАТО, але і з відповідними decision-makers в країнах-членах Альянсу. Зокрема, досить дивною виглядає ситуація, що Франція — згідно

з офіційною інформацією — не надала жодного centa в трастові фонди. Можна лише висловлювати гіпотези про причини цього: Париж має більший інтерес до південного вектору у своїй зовнішній політиці чи просто українські урядовці не достатньо артикують свої очікування на переговорах із партнерами?

Цілком імовірно, що неактивні зусилля Києва у згаданих вище питаннях могли призвести і до згорання масштабів підтримки НАТО — відповідно трастові фонди наповнювалися дуже повільно. **Через два роки після їх створення країни зробили внесків лише на 50% від запланованої суми.** Найбільше бракує коштів в, можливо, найважливіших фондах — з логістики й стандартизації та медичної реабілітації (див. Інфографіка 2).

До того ж, Україна та її партнери мають різне бачення, куди слід спрямовувати кошти трастових фондів. В українських відомствах більше очікували на оперативне надання конкретної матеріально-технічної допомоги, яка б могла бути нагально використана — зокрема, для посилення армії України для протидії російській агресії. У свою чергу країни-члени Альянсу надали перевагу спрямуванню коштів на консультативну та дорадчу допомогу, за рахунок відрядження до України власних експертів.<sup>106</sup> За процедурами Альянсу перший етап трастових фондів — це так званий gap analysis and feasibility study (аналіз потреб та

---

<sup>106</sup> Гетьманчук, А. Україна-НАТО: прихована інтеграція чи неоголошений нейтралітет? Інститут світової політики, 26 червня 2015 р. Режим доступу: <http://iwp.org.ua/ukr/public/1588.html>

Інфографіка 2. Трасові фонди НАТО на підтримку України



перспектив реалізації). У сфері логістики цей процес зайняв рік, по деяких інших питаннях навіть більше. Україна була до цього не зовсім готова, як зазначають у штаб-квартирі, Київ очікував запуску практичних проектів відразу після надходження перших коштів. Наразі по Тростових фондах (друга половина 2016 року) настає етап практичної імплементації. Заради об'єктивності варто зазначити, що недоліки були як зі сторони України, так і зі сторони Альянсу.

Якщо порівнювати тростові фонди для України і аналогічні допомогіві проекти для інших країн-партнерів НАТО, то виявиться, що

**Україна серед лідерів-отримувачів разом із такими країнами, як Афганістан, Сербія та Боснія.** Бюджети вже реалізованих тростових фондів НАТО для третіх держав різняться від €205 тис. до майже € 10 млн. Наприклад, фонд з перепідготовки та реінтеграції військових та цивільних осіб у Боснії і Герцеговині (завершений у 2009 р.) налічував € 5.83 млн. При цьому, якщо брати до уваги тростовий фонд для утилізації надлишкової/застарілої зброї в Україні, який був запущений ще в 2006 році, то Україна перетворюється в абсолютного лідера – бюджет проекту перевищував 30 млн. євро.

Таблиця 2. Найбільші тростові фонди НАТО для допомоги іншим країнам<sup>107</sup>

Країна	Тростовий фонд	Бюджет
Боснія і Герцеговина	фонд з перепідготовки та реінтеграції військових та цивільних осіб (2006-2009 р.) <sup>108</sup>	€ 5.83 млн.
Афганістан	фонд НАТО з підвищення фізичної безпеки і управління запасами (2008- 2011 р.) <sup>109</sup>	€ 7.7 млн.
Сербія	фонд з розвитку альтернативних джерел засобів існування для скорочених співробітників в сербському оборонному секторі (2006-2011р.) <sup>110</sup>	€ 9.65 млн.
Боснія і Герцеговина	фонд допомоги звільненим військовим зі Збройних сил Боснії та Герцеговини (2010-2013 р.) <sup>111</sup>	€ 4,82 млн.

<sup>107</sup> Status of trust fund projects. North Atlantic Treaty Organization, 10 June 2016. Режим доступу: [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_06/20160313\\_160610-trust-funds.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_06/20160313_160610-trust-funds.pdf)

<sup>108</sup> NATO-Perspektiva programme. International organization for migration – Fact sheet, December 2013. Режим доступу: <http://bih.iom.int/sites/default/files/factsheets/FOR%20WEB%20-%20Fact%20Sheet%20-%20NATO%20Perspektiva%20Programme.pdf>

<sup>109</sup> NATO assists Afghanistan to improve munitions stockpile safety. North Atlantic Treaty Organization, 07 May 2016. Режим доступу: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_7258.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_7258.htm?selectedLocale=en)

<sup>110</sup> Trust Fund project helps former Serbian defence personnel find jobs in the private sector. North Atlantic Treaty Organization, 17 May 2011. Режим доступу: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_74420.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_74420.htm?selectedLocale=en)

<sup>111</sup> NATO-Perspektiva programme. International organization for migration – Fact sheet, December 2013. Режим доступу: <http://bih.iom.int/sites/default/files/factsheets/FOR%20WEB%20-%20Fact%20Sheet%20-%20NATO%20Perspektiva%20Programme.pdf>

### 3.1.3. СТРАТЕГІЧНИЙ ОБОРОННИЙ БЮЛЕТЕНЬ ТА ДОСЯГНЕННЯ СУМІСНОСТІ

Уперше в історії співпраці України та Альянсу, НАТО проявило свою активну зацікавленість у проведенні реформ в Україні. За підтримки Альянсу було розроблено Стратегічний оборонний бюлетень, який передбачає впровадження стандартів Альянсу в сфері безпеки і оборони до 2020 року. **Українська влада до останнього моменту маневрувала та не була готова вносити до нього деякі принципи для Альянсу положення, зокрема, про цивільний контроль над Збройними Силами та зміну структури ЗСУ (планується, що Генеральний штаб буде підконтрольним Міністерству оборони, а міністром стане цивільна особа).**

Варто наголосити, що досягнення сумісності ЗСУ зі збройними силами країн-членів Альянсу було поставлено за мету ще в Хартії. У 2017 році виповнюється 20 років, як Україна працює над цим завданням. Однак істотного прогресу у запровадженні цивільного контролю і управління структурами безпеки зроблено не було. Досягнення сумісності також є одним із ключових завдань Комплексного пакету допомоги-2016. **Важливо, щоб новостворена Комісія з питань координації євроатлантичної інтеграції України займалася дієвим моніторингом виконання Річної національної програми (РНП).** Брак координації та політичної волі – це те, що традиційно стоїть на заваді реалізації курсу на євроатлантичну інтеграцію України, приведення оборонного сектору держави до стандартів провідних країн НАТО. **Посилення офісу віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції може стати одним із видимих індикаторів відданості української влади курсу**

**на реформи – передовсім, в оборонній сфері.** Йдеться не лише про фінансове забезпечення, але також про підвищення професійного рівня урядовців (представників міністерств, що координують втілення реформ в контексті євроатлантичної інтеграції). Уряд України може звернутися до країн-членів НАТО із пропозицією допомогти у підвищенні кваліфікації відповідальних за реформи.

За двадцять років Україна знівелювала саму суть взаємосумісності. Після воєнної агресії Росії у Києва немає іншої альтернативи, як проявити серйозніший підхід до досягнення найвищого рівня взаємодії української армії і армій країн НАТО. **Взаємосумісність з силами НАТО сьогодні носить екзистенційний характер для України.** Досі українські військово-службовці мали можливість здобувати навички згідно з установленими правилами НАТО у рамках миротворчих операцій, військових навчань (найвідоміші з них – Сі Бриз, Швидкий тризуб, Козацький степ, Безпечне небо, Світла лавина і Кленова арка). Ті військовослужбовці, котрі мають досвід взаємодії в рамках місії Альянсу, особливо відзначилися і в рамках Антитерористичної операції, що має слугувати найсуттєвішим доказом необхідності підлаштовуватися під натівську модель військового управління, підготовки. Один із найяскравіших прикладів – це 95-та окрема Житомирська десантно-штурмова бригада. Окрім того, наразі 600 українських вояків входять до Укрлітполбригади, підготовка яких відповідає стандартам НАТО.<sup>112</sup> Участь у роботі таких

<sup>112</sup> Сірук, М. Одним із найбільших стримуючих чинників РФ сьогодні є Україна. День, 1 липня 2016 р. Режим доступу: <http://day.kyiv.ua/uk/article/den-planety/>

спільних військових з'єднань лише сприяє за-  
своєнню стандартів НАТО з управління та ко-  
мунікації українськими військовими.

### 3.1.4. ДОПОМОГА РАДНИКІВ КРАЇН-ЧЛЕНІВ НАТО

Країни-члени надали радників Україні для розвитку та реформування сектору безпеки і оборони. Усього в Києві працює більше 15 радників, яких відрядили країни НАТО. Їхня компетенція – оборонне планування, логістика, розвиток інформаційних систем, цивільне та військове співробітництво, кібербезпека тощо. Утім, ще у 2015 році радники не мали постійного доступу до Міністерства оборони. **У НАТО обурювалися: навіщо було запрошувати фахівців, якщо Україна їм не довіряє?** На сьогодні питання доступу до інформації та приміщень знято з порядку денного, багато в чому завдяки особистій волі і втручання міністра оборони Степана Полторака. Заради об'єктивності варто визнати, що робота та кваліфікація далеко не всіх радників є однаково ефективною – і не завжди з вини України. Наприклад, радник з кібербезпеки (якого надсилає Туреччина) змінювався кожні півроку – за цей час він ледве встигав розібратися з ситуацією в Україні.

План досягнення сумісності ЗСУ зі збройними силами країн-членів Альянсу висвітлений також в Річній національній програмі співробітництва України та НАТО (РНП). Однак у РНП не відображені чіткі результати та індикатори, яких повинна досягнути Україна: **документ написаний так, що оцінювач**

**безальтернативно виставлятиме високі бали за виконання програми. У НАТО так само визнають, що Україна досі готувала РНП для «відписки»:** лише з другої половини 2016 року намітилися зміни в цьому сенсі, позаяк Кабінет Міністрів залучив представників неурядового сектору для консультування щодо розробки нової програми. Наприклад, в РНП, підготовленій у 2015 році, вказано, що пріоритетними завданнями є «провести консультації», «опрацювати питання», «продовжити взаємодію», «вжити заходів для подальшого реформування», «провести засідання спільної робочої групи» тощо – тобто РНП спрямована на процес, а не на результат.

**Укладачі РНП щонайменше повинні пройти відповідні тренінги щодо написання стратегічних документів на основі *results-based management*** – цей інструмент давно використовують закордонні уряди, міжнародні організації. ООН перейшла на цей метод планування ще з 2000 року. Якщо перевірити індикатори успіху в РНП відповідно до критерію SMART (specific – точний, measurable – вимірюваний, assignable – вказує виконавця, realistic – реалістичний, time-related – прив'язаний до часу), то в українському документі не знайдемо і 5% цілей, які б відповідали згаданому правилу. Якщо в Україні побоюються, що настільки чіткий документ може послабити безпеку держави, позаяк будуть оприлюднені як стартові показники, так і планові в чутливих питаннях, то цілком можливо перевести РНП під гриф «таємно». Проте під нього варто відводити далеко не весь документ – лише ту частину, яка стосується оборонної сфери. Політичні та економічні блоки цілком можуть залишатися публічними – хоча б для того, аби

---

odnym-iz-naybilshyh-strymuyuchykh-chynnykiv-rf-sogodni-ye-ukrayina



громадський сектор міг контролювати темпи євроатлантичної інтеграції України. **НАТО має супроводжувати підготовку РНП на всіх етапах:** від тренування укладачів документа до корегування нечітких формулювань в самій програмі. У цьому сенсі сторонам має стати в нагоді процес підготовки СОБ.

### 3.1.5. ГРОМАДСЬКА ДИПЛОМАТІЯ ТА СТРАТЕГІЧНА КОМУНІКАЦІЯ

НАТО надає Україні дорадчу та фінансову підтримку з питань громадської дипломатії, роботи зі ЗМІ та стратегічних комунікацій, допомагаючи Україні посилити спроможність протистояння російським інформаційним маніпуляціям.

Робота над реалізацією Дорожньої карти Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між РНБО України та Міжнародним секретаріатом НАТО провисає як з боку НАТО (ініціативи мають несистемний характер), так і з боку української влади. Серед результатів можна назвати допомогу Українському кризовому медіа-центру та газеті *Kyiv Post* отримувати інформацію для репортажів з Криму та зі Сходу України.<sup>113</sup>

Україні необхідно налагоджувати комунікацію не лише з самим Альянсом, але, в першу чергу, з країнами-членами, а для цього інвестувати не лише в комунікацію на міжурядовому/міжпарламентському рівні (так звана *track I diplomacy*), але й між урядом та громадянським суспільством (*track II diplomacy*)

та всередині самого громадянського суспільства (*track III diplomacy*).<sup>114</sup> **Варто зауважити, що в цьому контексті неурядовий сектор більш прогресивний у задіянні усіх вказаних «треків» дипломатії. Значний досвід, зокрема, мають Український кризовий медіа-центр, Інститут світової політики, МФ «Відродження».**

### 3.1.6. ОБМІН ІНФОРМАЦІЄЮ ТА КІБЕРБЕЗПЕКА

Із початком агресії Росії проти України питання обміну інформацією з Альянсом стало питанням здатності держави захищати свою територіальну цілісність. Враховуючи дедалі більшу кількість терористичних атак, НАТО також дійшло до розуміння необхідності посилення співпраці в цій сфері і між країнами-союзниками, і між партнерами. Демонстрацією цього стало рішення Варшавському саміту щодо створення Об'єднаного управління розвідки і безпеки. **Для України принципово важливо стати надійним партнером, якому можуть довіряти.**

Директор ЦРУ Джон Бреннан під час візиту до України у грудні 2014 року обговорив створення нових, більш безпечних каналів передачі українській стороні американських розвідданих для того, щоб Україна могла витримати натиск Москви. Повідомлялося також, що метою візиту було виявити підтримку політичному керівництву України та поінформувати його про нову обмежену практику обміну розвідданими. Традиційно американська сторона надавала відомості Україні, проте

<sup>113</sup> Підтримка України з боку НАТО. Організація Північноатлантичного договору – бюллетень, липень 2016 р. Режим доступу: [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_07/20160627\\_1607-factsheet-nato-ukraine-support-ukr.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-nato-ukraine-support-ukr.pdf)

<sup>114</sup> Лейте, Б. Як Україна може відкрити для себе двері НАТО. Інститут світової політики, 06 липня 2016 р. Режим доступу: <http://iwp.org.ua/ukr/public/2088.html>



повідомлялось, що **головною проблемою залишається те, що мережі зв'язку та офіцерське середовище глибоко пронизане російськими спецслужбами.**<sup>115</sup> У зв'язку з цим американці надавали Україні супутникові знімки із затримкою та в навмисно погіршеній якості через побоювання, що американські дані і технології стануть доступними росіянам.<sup>116</sup>

Певний час з лютого 2015 року знімки розташування проросійських терористів і російської військової техніки в зоні бойових дій на Сході Україні надавала Канада<sup>117</sup>. Публічне повідомлення у 2016 році про припинення надання знімків (хоча Канада стверджує, що це пов'язано з фінансовими затратами) стало для української сторони негативним політичним сигналом.

Розчарування від зволікання з проведенням реформ Україною викликає особливе занепокоєння на фоні посилення співпраці окремих країн-членів Альянсу з Росією для стабілізації ситуації на Близькому Сході. Так, адміністрація Барака Обами вже запропонувала Росії розширений обмін інформацією

щодо діяльності терористичних організацій в Сирії.<sup>118</sup> Адміністрація Дональда Трампа цілком імовірно лишатиметься в цьому питанні послідовною, намагаючись співпрацювати з Кремлем.

**У НАТО не приховують, що координація розвідувальних зусиль – найслабше місце євроатлантичної кооперації: навіть союзники не до кінця довіряють одне одному.** Навряд чи ближчим часом Альянсу вдасться змінити такий стан речей, а відтак і надалі залишається безальтернативою співпраця у цій чутливій сфері на двосторонній основі. Налагодження співпраці з Альянсом залежить від самої України – наскільки вона зможе продемонструвати свою надійність та додану вартість для НАТО у цілому чи окремої країни-члена.

#### 3.1.7. РЕФОРМА СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА РОЗВІДКИ

У 2016 році почався процес реформування Служби безпеки України (на рівні розробки нового законодавства). **Велика кількість штатних співробітників у СБУ далеко не завжди позначається на ефективності структури.** Так, в Законі України «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України» чисельність СБУ затверджена у кількості 27 000 осіб, в особливий період, крім періоду дії воєнного

---

<sup>115</sup> Lake, E. Here's What the CIA Director Was Really Doing in Kiev. The Daily Beast, 16 April 2014. Режим доступу: <http://www.thedailybeast.com/articles/2014/04/15/here-s-what-the-cia-director-was-really-doing-in-ki-ev.html>

<sup>116</sup> Директор ЦРУ наніс несподіваний візит до Києва. Europe-Ukraine, 15 квітня 2014 р. Режим доступу: <http://ua.europe-ukraine.eu/2014/04/15/dyktor-tseru-dzhon-brennan-nanis-nespodivanyj-vizyt-do-kyjeva-na-tli-pogroz-pro-vvedennya-novyh-sanktsij-proty-rosiyi-foreign-policy/>

<sup>117</sup> Шевченко розповів про військову допомогу Канади Україні. Ліга.Новости, 01 червня 2016 р. Режим доступу: [http://news.liga.net/ua/news/politics/10981038-shevchenko\\_rozpov\\_v\\_pro\\_vyskovu\\_dopomogu\\_kanadi\\_ukra\\_n.htm](http://news.liga.net/ua/news/politics/10981038-shevchenko_rozpov_v_pro_vyskovu_dopomogu_kanadi_ukra_n.htm)

---

<sup>118</sup> DeYoung, K. As Kerry pushes for coordination with Russia in Syria, others in administration cry foul. The Washington post, 12 July 2016. Режим доступу: [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/as-kerry-pushes-for-coordination-with-russia-in-syria-others-in-administration-cry-foul/2016/07/12/83623008-484d-11e6-bdb9-701687974517\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/as-kerry-pushes-for-coordination-with-russia-in-syria-others-in-administration-cry-foul/2016/07/12/83623008-484d-11e6-bdb9-701687974517_story.html)

стану, – у кількості 31 000 осіб<sup>119</sup>. При цьому, наприклад, британська MI5 налічує 4000 співробітників<sup>120</sup>.

Україні необхідно провести реформу та реструктуризацію усіх залучених до процесу обміну інформацією відомств і служб, щоб скоротити кількість людей, що мають доступ до конфіденційної та таємної інформації; бути впевненою, що вони працюють винятково на інтереси України (поліграф не є стовідсотковою гарантією перевірки лояльності співробітника). Недовіра до органів безпеки України з боку західних партнерів пов'язана з показовим прикладом зради присяги українськими безпековиками у 2014 році. Одразу після втечі колишнього президента Віктора Януковича працівники головних управлінь МВС і СБ України в Криму та у м. Севастополі почали саботувати накази з Києва. Із 20 тисяч військовослужбовців підрозділів ЗСУ, СБУ, УДО, внутрішніх військ МВС України, розвідувальних органів, дислокованих у Криму, лише 6 тисяч виїхали з окупованого півострова на іншу територію України.<sup>121</sup>

До Концепції розвитку СБУ долучилися і НАТО, і Консультативна місія ЄС. Це досить конструктивний приклад координації ЄС і НАТО щодо надання дорадчої допомоги. Ці рекомендації мають, перш за все, стратегічний

характер, а не спрямовані на швидше вирішення проблем СБУ.<sup>122</sup> Ключові інтереси НАТО полягають в запровадженні демократичного нагляду з фокусом на парламенті та громадянському суспільстві, а також деполітизації цих структур<sup>123</sup>. НАТО вважає, що було б доцільно створити комітет з цивільного нагляду відповідно до стандартів НАТО з залученням міжнародних та українських експертів, під наглядом яких здійснювалася б реформа спецслужб. **Важливо налагодити механізм стратегічної комунікації між різними відомствами, з громадянським суспільством та закордонними партнерами для зміцнення взаємної довіри.**<sup>124</sup>

Україна витрачає приблизно 10 тис. євро на рік у розрахунку на одного штатного співробітника спецслужб. У деяких розвідувальних структурах США і Європи цей показник перевищує €100 тис.<sup>125</sup> Із 2014 року Україна при-

<sup>119</sup> Закон України «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України». Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3014-15>

<sup>120</sup> People and organization. Security service Mi-5. Режим доступу: <https://www.mi5.gov.uk/people-and-organisation>

<sup>121</sup> Тези до другої річниці російської агресії проти України. Український кризовий медіа-центр, 18 лютого 2016 р. Режим доступу: <http://uacrisis.org/ua/40347-gorbulin-tezy>

<sup>122</sup> Експерти підвели попередні підсумки саміт НАТО. Defense express, 20 липня 2016 р. Режим доступу: <http://defence-ua.com/index.php/statti/publikatsiji-partneriv/1277-eksperty-pidvely-poperedni-pidsumky-samitu-nato>

<sup>123</sup> У Верховній Раді відбулася III Міжнародна конференція на тему: «Урядування та реформування національних служб безпеки та розвідки: найкращі міжнародні практики». Верховна Рада України, 24 травня 2016 р. Режим доступу: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/130638.html>

<sup>124</sup> Виступ заступниці Директора Офісу зв'язку НАТО в Україні Анн-Крістін Бьєргене. Верховна Рада України, 24 травня 2016 р. Режим доступу: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/130638.html>

<sup>125</sup> Іжак О. Питання забезпечення розвідувальної діяльності в умовах фінансових обмежень: використання досвіду провідних країн для України. Аналітична записка, Національний інститут стратегічних досліджень. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/896/>

близно на 1 млрд. гривень щороку збільшує бюджет СБУ. Однак у доларовому еквіваленті бюджет СБУ, навпаки, зменшився за 3 роки. Таким чином, з одного боку, можна говорити про **необхідність підвищення ефективності в умовах фінансових обмежень, з іншого – Україна все ж повинна збільшувати бюджет СБУ, враховуючи загрозу ескалації російської агресії.**

У НАТО не до кінця враховують, що Україна перебуває у стані війни, а тому до процесу реформування розвідки треба підійти з обачністю. До слова, дилема реформ і стану війни виникає не лише в контексті СБУ, а в оборонному секторі також. Рекомендації представників Альянсу базуються більше на моделях тих країн, які не перебували у стані війни. Їхні поради спрямовані на перспективу стратегічного розвитку. Україні у комунікації з НАТО треба чітко наголосити на необхідності врахування ситуації, в якій вона знаходиться. Однак без проведення реформи СБУ Україна не зможе розраховувати на зміцнення довіри та співпраці у сфері обміну інформацією з країнами-членами Альянсу.

### 3.1.8. БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ

Корупція – один із ключових чинників, який стоїть на заваді не тільки поглибленню співпраці України з НАТО, але, головне, серйозно послаблює національну безпеку держави перед зовнішніми викликами. **Боротьба з корупцією – і особливо в секторі оборони – може стати першим найочевиднішим і фундаментальним свідченням рішучості України впроваджувати зміни: принаймні вона не вимагає коштів, а навпаки заощаджуватиме їх.** Країни НАТО мають у цьому сенсі значний досвід, яким можуть поділитися з Україною.

Україна з 2008 року приєдналася до Програми НАТО з розбудови цілісності, прозорості, підзвітності, запровадження доброчесності та зниження корупційних ризиків в оборонних та безпекових інституціях.<sup>126</sup> Тобто вже 8 років мала реалізовуватися програма, спрямована на зниження корупційних ризиків в оборонній сфері. Відповідно до дослідження Transparency International, опублікованому в грудні 2015 року, **за рівнем корупції в оборонній сфері Україна потрапила до групи D – країн із дуже високим ризиком корупції.** Дослідження також визначило сферу закупівель як найбільш ризиковану в українському секторі оборони. У рамках програми доброчесності та зниження корупційних ризиків в роботі оборонних органів почав працювати Тренувальний та навчальний центр з виховання доброчесності Національного університету оборони України, де представники країн-членів Альянсу читають лекції<sup>127</sup>.

**РНП досі не визначали конкретних та чітких кроків, які необхідно здійснити для подолання корупції в оборонній сфері – ця ситуація має бути змінена вже в новому документі.** Аби знизити корупційні ризики в секторі безпеки і оборони необхідно запровадити ефективний цивільний контроль. **Ефективним заходом було б запровадження високих штрафів**

---

<sup>126</sup> Програма (Ініціатива) НАТО/РСАП з розбудови цілісності, прозорості, підзвітності, запровадження доброчесності та зниження корупційних ризиків в оборонних та безпекових інституціях. Режим доступу: <http://ukraine-nato.mfa.gov.ua/ua/ukraine-nato/programa-iniciativa-natoreap>

<sup>127</sup> В оборонній сфері України досі існує високий ризик корупції. Transparency International, 03 грудня 2015 р. Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/news/official/5636.html>

**у випадку корупції в оборонній сфері** (наприклад, у 2014 році в США компанія Hewlett-Packard була оштрафована на 108 млн. доларів<sup>128</sup>) та невідворотності покарання за скоєння корупційних дій, незважаючи на строк давності злочину<sup>129</sup>.

### 3.2. ВИГОДИ ВІД ПАРТНЕРСТВА З НАТО

У цілому Альянс тісно співпрацює з 41 державою світу, а також з міжнародними організаціями – ООН, ЄС та ОБСЄ.<sup>130</sup> У 2011 році після Лісабонського саміту НАТО переглянуло програми партнерства і зробило меню співробітництва та індивідуальних програм, до якого входять близько півтори тисячі заходів та напрямків роботи, доступні для всіх партнерів Альянсу. Програми партнерства з НАТО спрямовані як на розбудову інституційних спроможностей країн-партнерів, так і на зміцнення безпеки в регіоні чи боротьбу з кризами.

Якщо говорити про найближчих партнерів НАТО, наприклад, Фінляндію, Швецію чи Австралію, то за великим рахунком, їхні формати співпраці на формальному рівні мало чим відрізняються від тих напрямків, які передбачені партнерством між Альянсом та Україною. Інша справа, що вони не просто їх максимально використовують та імплементують, але вже продемонстрували вагомому додану вартість для самої організації. Фактично і Фінляндія, і Швеція у випадку висловлення політичної волі на вступ до НАТО, могли б автоматично стати членами НАТО. Більше того, Швеція, як і Фінляндія підписали в 2014 році з НАТО меморандум, згідно з яким Альянс і скандинавські країни посилять свою співпрацю в оборонній галузі, а війська країн НАТО зможуть бути присутні

---

<sup>128</sup> SEC Charges Hewlett-Packard With FCPA Violations. U.S. Securities and Exchange Commission, 09 April 2014. Режим доступу: [http://www.ethic-intelligence.com/wp-content/uploads/sec\\_charges\\_hp.pdf](http://www.ethic-intelligence.com/wp-content/uploads/sec_charges_hp.pdf)

<sup>129</sup> Сьомін, С., Дрьомов, С. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в секторі безпеки: висновки для України. Аналітична записка, Національний інститут стратегічних досліджень, червень, 2015. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1848/>

---

<sup>130</sup> NATO partners. North Atlantic Treaty Organization, 11 November 2015. Режим доступу: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/51288.htm>

на їхній території.<sup>131</sup> **Ці країни досягли максимального рівня сумісності зі збройними силами інших країн НАТО – у цьому сенсі Україні слід переймати їхній досвід.**

Враховуючи той факт, що в короткостроковій перспективі розраховувати на членство в Альянсі Україна не може, головною метою в цей період має стати отримання та максимальне використання переваг, які передбачає формат партнерства.

#### **Переваги для України від партнерства з НАТО:**

- **Отримання допомоги у проведенні реформ.** Фінансова та консультативна допомога Альянсу, яка реалізується зокрема через Комплексний пакет допомоги, трастові фонди та роботу радників з країн-членів НАТО, сприяє швидшій реалізації реформ та частково покриває фінансові витрати на їх проведення, що має надзвичайно важливе значення для України в умовах протистояння російській агресії та тотального браку коштів в українському бюджеті. Залучення досвіду та ресурсів Альянсу до реалізації реформ в сфері безпеки та оборони вже приносить відчутні результати.
- **Можливість перейняття передового військового досвіду Альянсу.** Участь у військових навчаннях, миротворчих операціях та партнерських програмах НАТО сприяє ефективному реформуванню ЗСУ, підвищенню обороноздатності, професійного

рівня військовослужбовців та досягнення їх взаємосумісності зі збройними силами країн-членів Альянсу.

- **Залучення представників Альянсу до підготовки стратегічних документів.** Співпраця з НАТО в цій сфері, успішним прикладом якої вже стала розробка Стратегічного оборонного бюлетеня, сприяє формуванню якісно нового підходу до планування і оцінки проведення реформ в сфері безпеки та оборони. Наразі важливо залучити Альянс до розробки РНП з визначенням чітких цілей програми та критеріїв оцінки виконання.
- **Отримання фінансової допомоги для реалізації наукових проектів.** Україна отримує кошти від НАТО на реалізацію наукових проектів в рамках програми «Партнерство заради миру», а з 2014 року навіть є лідером з отримання коштів від Альянсу, який допомагає зберегти і розвивати науковий потенціал України.
- **Можливість модернізації українського ВПК.** Україна хоч і має потенціал в сфері ВПК (володіє повним циклом авіаційної техніки, двигунів і агрегатів, має досвід будівництва військових кораблів і цивільних суден різного призначення, єдиний замкнутий цикл виробництва танків і БТРів і входить в 10 держав, які розробляють ракетну і радіолокаційну техніку, високоточну зброю<sup>132</sup>), все ж таки потребує допомоги країн-членів НАТО в модернізації та розробці нових зразків озброєнь. Співпраця з

---

<sup>131</sup> Sweden Ratifies NATO Cooperation Agreement. The Wall Street Journal, 25 May 2016. Режим доступу: <http://www.wsj.com/articles/sweden-ratifies-nato-cooperation-agreement-1464195502>

---

<sup>132</sup> Кривцун, Д. Розумна оборона. День, 21 квітня 2015 р. Режим доступу: <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/rozumna-oborona>

оборонними підприємствами країн-членів НАТО в перспективі дозволить підприємствам ВПК України брати участь в проєктах НАТО з виробництва, модернізації, утилізації військової техніки за світовими стандартами.

- **Партнерство з НАТО забезпечує Україні важливу платформу для комунікації з провідними країнами світу.** Можливість донесення власного бачення напряму до країн-членів Альянсу дозволяє Києву відстоювати свої інтереси на одному з найвпливовіших світових майданчиків. Політика НАТО щодо стримування Росії (навіть на тлі продовження діалогу) може свідчити про те, що до України дослухаються. У країнах НАТО дедалі частіше визнають, що в Україні найкраще розуміються на тому, чого очікувати від Росії, тому важливо зберегти такий канал комунікації.
- **Позитивна динаміка розвитку партнерства з Альянсом в цілому може сприяти підвищенню довіри до України та зміцненню зв'язків з окремими країнами-членами.** Це в свою чергу надасть Україні можливість налагодити співпрацю з країнами-членами, наприклад, в таких критично важливих сферах, як обмін інформацією та кібербезпека.
- **Партнерство з Альянсом дозволяє посилити співпрацю з іншими країнами-партнерами НАТО.** Наприклад, Фінляндія, Швеція та Японія, як партнери НАТО, долучилися до фінансування трастових фондів на підтримку України. Важливим для України може бути вивчення досвіду Фінляндії, Швеції та Грузії у досягненні сумісності зі стандартами НАТО.

- **Ризик втратити підтримку Альянсу є вагомим стимулом для української влади впроваджувати реформи.** Зокрема, підготовка СОБ уже продемонструвала, що в НАТО достатньо інструментарію для впливу на пришвидшення процесу реформ в Україні. Робота над новою РНП із залученням представників НУО – це фактично також наслідок політики кондиціональності з боку країн НАТО.
- **У перспективі успішне партнерство відкриває двері для повноцінної інтеграції (членства).** Хоча наразі питання членства України в Альянсі офіційно на порядку денному не стоїть, очевидно, що для дедалі більшої кількості українців інтеграція до НАТО видається безальтернативним шляхом забезпечення безпеки країни. Враховуючи, що у 2008 році, коли Україна не отримала ПДЧ, обговорювалися три основні перешкоди поглиблення співпраці держави з Альянсом: брак суспільної підтримки; нерезформованість України; реакція Росії. При цьому останній чинник мало хто з політиків згадував публічно. Про першу перешкоду сьогодні можна говорити як про подолану (фактично половина українців підтримує інтеграцію до НАТО). Наразі Україна рухається у напрямку подолання і другої перешкоди (якщо Україна скористається можливостями партнерства з Альянсом для реформування, то досягне необхідних для членства стандартів). Шанси на приєднання до Альянсу зростуть пропорційно. На той час, відповідно, в НАТО з різних причин може відпасти і необхідність рахуватися з російськими погрозами, які триватимуть,

навіть якщо Україна відмовиться від членства в Альянсі.

Партнерство з НАТО при всіх перевагах, які були згадані вище, має низку **недоліків, слабких сторін**. Зокрема, йдеться про наступні характеристики:

- **Партнерство не надає жодних безпекових гарантій.** Партнерство з НАТО не може бути ефективним інструментом для протидії агресії через неможливість задіяння 5-ої статті Вашингтонського договору. Утім, заради справедливості варто зазначити, що в самих країнах-членах НАТО наразі не до кінця впевнені, чи буде насправді активовано мушкетерський принцип «один за всіх і всі за одного» у випадку серйозної загрози. Особливо ці страхи посилися на тлі передвиборних обіцянок нового президента США Дональда Трампа<sup>133</sup>.
- **Бюрократія ослаблює НАТО.** Альянс має складну бюрократичну систему, а тому рішення приймаються досить довго. Відповідно, НАТО досить повільно реагує на сучасні виклики. Це особливо загрозливо, коли, наприклад, в РФ рішення приймаються фактично одноосібно і за лічені години. Необхідність консенсусу з будь-якого рішення Альянсу послаблює НАТО у плані оперативного реагування. У випадку неочікуваних загроз, це може зіграти не на користь НАТО.
- **Дублювання і протиріччя партнерств.** Бюрократичну машину НАТО можна уникнути, налагоджуючи відносини або з окремими країнами-членами Альянсу, або з групами країн. Наприклад, США ініціювали створення Об'єднаного координаційного комітету з питань військового співробітництва та оборонного реформування. Пізніше до цього об'єднання долучились Великобританія, Канада, Литва, Естонія, та Польща.<sup>134</sup> Проблемою роботи з такими об'єднаннями може стати те, що вони не обов'язково узгоджують свою допомогу з Альянсом, а тому вона може або дублюватись, або ще гірше – радники можуть надавати суперечливі рекомендації.
- **Неврахування нагальних потреб.** Реформи, які має здійснити Україна, а також допомога Альянсу спрямовані на перспективу, а не на оперативне реагування, що надзвичайно небезпечно в умовах агресії та непередбачуваності Росії.<sup>135</sup> Звісно, нічого поганого в такому підході немає – якраз Україні завжди бракувало ефективного стратегування. Однак перекіс в сторону довгострокових цілей не може бути релевантним в період відкритого конфлікту, який триває у цей час.
- **Невідповідність очікувань і можливостей.** НАТО очікує від України більше, ніж

---

<sup>133</sup> Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey's Coup Attempt and the World. The New York Times, 21 July 2016. Режим доступу: [http://www.nytimes.com/2016/07/22/us/politics/donald-trump-foreign-policy-interview.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/07/22/us/politics/donald-trump-foreign-policy-interview.html?_r=0)

<sup>134</sup> Двостороннє військово-співробітництво Збройних Сил України має стійку тенденцію до розширення. Урядовий портал. 05 липня 2016 р. Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249163648&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249163648&cat_id=244277212)

<sup>135</sup> Гетьманчук, А. Україна-НАТО: прихована інтеграція чи неоголошений нейтралітет? Інститут світової політики, 26 червня 2015 р. Режим доступу: <http://iwp.org.ua/ukr/public/1588.html>

вона здатна зробити. Наприклад, проведення реформ досить фінансово затратне – без фінансової допомоги країн НАТО Україна не зможе повністю реформувати сектор безпеки і оборони та забезпечити масштабне переозброєння армії.<sup>136</sup> Із іншого боку, частина українських стейкхолдерів надто сфокусована на наративі членства, а не на тому, що дає нинішній рівень партнерства. Якщо робити акцент на деклараціях, а не на реальних змінах, вимагати «членство або нічого», Україна в підсумку може отримати «нічого».

**Таким чином, кількість переваг, які надає партнерство з НАТО, значно більша, і у разі їх успішного використання, Україна в перспективі зможе досягти рівня, який дозволить претендувати на членство в Альянсі.**

### 3.3. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МОДЕЛІ

У короткостроковій перспективі, тобто до 2020 року, головним завданням для України є належне виконання оновлених РНП. **Якщо Україна доведе партнерам, що вона не держава-клієнт, а держава-контрибутор (наприклад, досвід у протидії Росії особливо важливий), в середньостроковій перспективі у Києва може з'явитися шанс на глибшу кооперацію – у тому числі, і членство.**

Підхід до розробки Річних національних програм повинен бути переглянутий. Доцільно посилити роботу України з НАТО на міжвідомчому рівні для забезпечення належної реалізації РНП – посилення кадрового, фінансового офісу віце-прем'єр-міністра належить до фундаментальних кроків. Комунікація повинна відбуватися на всіх рівнях, в тому числі на рівні окремих департаментів та служб, які безпосередньо беруть участь у реалізації завдань. Державні службовці, котрі відповідають за реформи в сфері євроатлантичної інтеграції, повинні отримувати можливість підвищувати свою кваліфікацію відповідно до стандартів НАТО.

У середньостроковій перспективі Україна має завершити процес проведення реформ та досягнення сумісності з країнами-членами НАТО. Принципово необхідним є також досягнення успіху у реалізації інших реформ, зокрема, у сфері боротьби з корупцією, судовій, реформі прокуратури, покращення соціально-економічного становища, тощо.

Загроза політичної нестабільності може загострити ситуацію. Тому для України важливо якомога швидше досягнути вагомих результатів, деполітизувати безпекові структури,

<sup>136</sup> Експерти підвели попередні підсумки саміт НАТО. Defense express, 20 липня 2016 р. Режим доступу: <http://defence-ua.com/index.php/statti/publikatsiji-partneriv/1277-eksperty-pidvely-poperedni-pidsumky-samitu-nato>



щоб зміна влади чи коаліції не ставала загрозою національній безпеці.

Виконання цих умов дозволить Україні у довгостроковій перспективі у найоптимістичнішому випадку розраховувати на членство в НАТО, в менш оптимістичному – стати достатньо сильною державою в т.ч. для стримування агресії Росії. Підтримка Альянсу буде зростати, якщо Україна доведе свою надійність та цінність як партнера.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Посилити (кадрово, фінансово) координацію реформ в сфері євроатлантичної інтеграції.
2. Розробляти документи, які регламентуватимуть сферу реформ для наближення України до стандартів НАТО, із чіткими цілями, індикаторами успіху (results-based management). Залучити представників НАТО до розробки Річної національної програми з визначенням чітких цілей, індикаторів їх вимірювання, відповідальних, строків.
3. Підготувати чіткий план моніторингу та оцінки виконання РНП. Неурядовий сектор повинен надалі мати можливість впливати на підготовку документа, а також на його оцінку.
4. У найстисліші строки продемонструвати результати боротьби з корупцією в оборонній сфері. Покарання має бути більшим, ніж у цивільній сфері. Законодавство має передбачати суворе покарання компаній, які звернулися з корупційною пропозицією до структур у сфері оборони та національної безпеки.
5. Не допускати пауз у прийнятті рішень, які насправді не потребують багато часу, але позначаються на репутації країни. Як наприклад, затягування призначення Голови Місії України при НАТО.
6. Реформування СБУ має відновити довіру між країнами НАТО та Україною для ефективнішої протидії гібридній війні.
7. Уряд повинен активніше співпрацювати з неурядовим сектором як України, так і країн-членів НАТО для формування нового позитивного нарративу про державу – як країни, яка є контрибутором безпеки усього євроатлантичного простору; як держави, що має унікальний досвід у плані стійкості, протидії гібридній війні.

## ПЕРЕВАГИ І НЕДОЛІКИ ПАРТНЕРСТВА З НАТО

Переваги партнерства з НАТО	Недоліки партнерства з НАТО
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Україна входить до групи лідерів/отримувачів допомоги зі сторони НАТО. Фінансова допомога НАТО, зокрема і через роботу трастових фондів, частково покриває проведення реформи в секторі безпеки і оборони, що має надзвичайно важливе значення, враховуючи агресію Росії.</li><li>2. Участь в партнерських програмах НАТО сприяє ефективному реформуванню ЗСУ.</li><li>3. Участь представників Альянсу у підготовці стратегічних документів сприяє зміні підходу до планування та оцінки проведення реформи в секторі безпеки та оборони.</li><li>4. Фінансування НАТО допомагає зберегти науковий потенціал країни у цілому.</li><li>5. Партнерство з НАТО забезпечує Україні важливу платформу для комунікації з провідними країнами світу, донесення власної позиції та захисту національних інтересів.</li><li>6. Партнерство з Альянсом та ризик втратити підтримку є вагомим стимулом для української влади впроваджувати реформи.</li><li>7. Успішне партнерство в довгостроковій перспективі може закласти підґрунтя для повноцінної інтеграції (членства).</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Партнерство не може гарантувати безпеку та захист суверенітету та територіальної цілісності держави.</li><li>2. Відсутність перспективи членства в НАТО може негативно позначитись на реформах в секторах оборони та безпеки.</li><li>3. Бюрократичний апарат НАТО повільний у процесі прийняття рішень. Частина країн НАТО, побоюючись загострення відносин з Росією, може блокувати поглиблення відносин з Україною.</li><li>4. Фінансова допомога НАТО, зокрема і через трастові фонди, не є достатньою для того щоб повністю провести реформи в секторі безпеки і оборони та зупинити агресію Росії.</li></ol>

## 4. РЕГІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

### ВСТУП

Наявна безпекова ситуація вимагає застосування нових для України підходів у вибудовуванні системи регіональної безпеки, яка б враховувала тенденції «гібридної війни» та використовувала багатосторонню дипломатію для зміцнення власної позиції на міжнародній арені. Основним гаслом для визначення нових конфігурацій регіональної співпраці має стати: більше співпраці – більше безпеки.

Регіональна безпека України має спиратися на декілька стовпів: 1) двостороння співпраця з дружніми сусідніми державами; 2) багатостороння співпраця в інфраструктурних, економічних, культурних тощо проектах з країнами Центрально-Східної Європи; 3) двостороння співпраця з США, Німеччиною, Великою Британією, політика яких щодо Центрально-Східної Європи та Чорноморського регіону є фактором стримування Росії на пострадянському просторі; 4) двостороння співпраця з Японією та посилення за її підтримки присутності України в Азії; 5) регіональна співпраця в рамках ГУАМ на пострадянському просторі; 6) багатостороння військова та військово-технічна співпраця з оборонними об'єднаннями в Європі; 7) міжнародна співпраця в ООН та ОБСЄ. Кожен з цих форматів співпраці має свої сильні і слабкі сторони, а тому розробка і реалізація кожного з них вимагає ретельного стратегічного планування за участі експертів та працівників МЗС України.

### 4.1. РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

В ухваленій у травні 2015 року «Стратегії національної безпеки України» передбачено забезпечення зовнішніх гарантій безпеки «шляхом формування мережі союзництва як з окремими державами та регіональними організаціями й ініціативами (шляхом укладення угод про спільну оборону або військову допомогу), так і з міжнародними безпековими організаціями (шляхом участі у механізмах колективної безпеки)»<sup>137</sup>. При цьому ключовими в двосторонній співпраці визначаються США та КНР. Що стосується регіональної співпраці, то в Центрально-Східній Європі її заплановано розвивати через формати ОБСЄ та Ради Європи. В іншому ж не менш важливому для України регіоні – Чорноморському – через спільну з «європейськими союзниками політику денуклеаризації та демілітаризації Чорноморського регіону». **Разом з тим, стратегією не передбачено реалізації власних ініціатив, спрямованих на забезпечення Україні справді дієвих механізмів гарантування безпеки з боку сусідніх держав. Натомість згадується підтримання вже наявних, але і досі позбавлених реального впливу на покращення безпекового клімату регіону форматів, як-от, «Вишеградська група» (V4), ГУАМ, ЦЄІ чи ОЧЕС.**

Ключові для безпеки держави фактори зазначаються також в новій «Воєнній

---

<sup>137</sup> Стратегія національної безпеки України, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

доктрині України». Тут увагу зосереджено вже на конкретних тенденціях розвитку сучасного світу та регіону. При цьому, не можна не погодитися з висновком аналітичної частини – «зовнішньополітичні умови не сприяють врегулюванню збройного конфлікту на Сході України», а також з подальшим твердженням: «за таких обставин Україна може розраховувати насамперед на власні сили та підтримку США, держав-членів ЄС і НАТО, які вважають, що збереження незалежності та територіальної цілісності України є одним із визначальних факторів забезпечення світової та регіональної стабільності»<sup>138</sup>.

Україна має багаторічний досвід співпраці в різних регіональних форматах, який сьогодні отримує нове наповнення. Зокрема, відновлення активної співпраці в рамках ГУАМ має дедалі більше підтримки. **З моменту агресії РФ проти України усі країни-учасниці (Грузія, Україна, Азербайджан і Молдова) опинилися в однаковій ситуації – в різний час територіальна цілісність кожної з них була порушена.** Це враховується в рамках їхньої співпраці в межах ГА ООН (взаємопідтримка і об'єднання зусиль для захисту національних інтересів). Відповідно, ГУАМ може мати для четвірки ту ж функцію, що й Вишеград для країн-учасниць – посилення політичного голосу на міжнародній арені і привернення уваги ООН до проблем країн із тривалими конфліктами (зони нестабільності, дестабілізація, вимушені переселенці). Про це, зокрема, йшлося під час візиту президента Петра Порошенка до Азербайджану (годує в ГУАМ у 2016 році). Окрім того, посилюється економічна співпраця

в чотирьох площинах – транспортній, енергетичній, культурній та у створенні ЗВТ. Зокрема, прем'єр Володимир Гройсман виступив з ініціативою перезавантаження економічної та торговельної співпраці в рамках ГУАМ, що передбачає й практичне запровадження ЗВТ між четвіркою країн. Разом з тим, не можна не відзначити й використання Транскаспійського міжнародного транспортного консорціуму для посилення інвестиційної привабливості простору ГУАМ. Своєю чергою для України – це можливість розбудови транзитних маршрутів в обхід РФ для товарів українського виробника і залучення залізничних потужностей держави для реалізації проекту «Нового шовкового шляху» з Китаю до ЄС через українську територію. Окрім внутрішньої співпраці розвивається й співпраця в форматі «ГУАМ+». Зокрема, активно цікавиться цією організацією Японія. Співробітництво було налагоджене в 2007 році і передбачає проведення зустрічей та семінарів задля поглиблення секторальної співпраці. Прикметно, що одним із досягнень формату «ГУАМ-Японія» Токіо вважає посилення присутності та репутації організації на міжнародній арені<sup>139</sup>. Враховуючи і цей досвід, ГУАМ може перезапустити інший, започаткований на початку 2000-х років формат – «ГУАМ-США» та налагодити співпрацю з V4. Окрім того, як свідчать результати зустрічей генсека організації Алтая Ефедієва з послами країн-членів ЄС у Києві, європейські країни можуть бути зацікавлені в підтримці ГУАМ як окремої регіональної організації. Зокрема, Хорватія може також поділитися як своїм євроін-

<sup>138</sup> Воєнна доктрина України, <http://www.rnbo.gov.ua/documents/410.html?PrintVersion>

<sup>139</sup> Japan-GUAM cooperation program, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000115518.pdf>

теграційним досвідом, так і досвідом врегулювання конфліктів<sup>140</sup>.

Іншим апробованим напрямком регіональної співпраці є розвиток багатосторонніх відносин в різних форматах з країнами-членами НАТО та ЄС. На цьому етапі ми можемо лише розробляти моделі глибшої співпраці у довгостроковій перспективі. **Натомість в короткостроковій перспективі будуть розвиватися відносини на двосторонньому рівні (з наданням секторальної допомоги), залучення військових підрозділів ЗСУ в спільні навчання та операції НАТО і ЄС, а також розвиток регіональних програм НАТО.** На сьогодні Україна уже має позитивний досвід військової співпраці в форматі бойових груп ЄС (сфера реалізації Спільної зовнішньої та безпекової політики) – балканської (HELBROC) та вишеградської (V4 EU BG), а також в чисельних навчаннях і операціях НАТО, як і важливий досвід участі в миротворчих контингентах ООН. Окрім того, нарешті реалізовується угода щодо створення і розвитку тристоронньої бригади – ЛитПолУкрБриг (Литва-Польща-Україна), штаб якої дислокований у Любліні (Польща) і яка має на меті передусім миротворчу діяльність. Обговорюється також можливість створення ще однієї тристоронньої бригади у складі військових підрозділів Румунії, Болгарії та України. Взаємодія інженерних частин національних армій частково була опрацьована в форматі міжнародного інженерного батальйону ТИСА (Карпатський регіон).

---

<sup>140</sup> Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Хорватия в Украине принял Генерального секретаря ГУАМ, 23/06/2016, <http://guam-organization.org/node/1918>

## 4.2. ПРИКЛАДИ МОДЕЛЕЙ РЕГІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Регіональний рівень у міжнародних відносинах найкраще розглядати в рамках аналізу комплексів регіональної безпеки – «група держав, чії безпекові питання та ризики настільки пов'язані, що проблеми національної безпеки кожної з них не можуть бути проаналізовані або розв'язані окремо від інших держав групи»<sup>141</sup>. Цей комплекс може мати характер конфліктного утворення, в якому основою відносин є суперництво і обопільна загроза; режиму безпеки, в якому рівень загрози зменшений завдяки відповідним заходам/домовленостям; спільноти безпеки, в якій держави не становлять загрози одна для одної, а відтак жодна з них не застосує сили стосовно іншої. Таке зосередження на аналізі відносин між сусідніми державами, поєднаними географічним розташуванням, виходить із розуміння того, що джерелом небезпеки для конкретно взятої держави часто є сусідня, а не віддалена держава. Відповідно, увага приділяється вивченню динаміки відносин, прикладів союзництва і ворожнечі в межах одного комплексу безпеки, а баланс сил тут стає концептуальною основою аналізу. Важливою також є відсилка до двох ключових аспектів, які визначають взаємозалежність відносин у регіоні, – баланс між дружніми і недружніми кроками; наявність спільних загроз<sup>142</sup>. Враховуючи їх, ми можемо визначати конфігурацію

---

<sup>141</sup> Barry Buzan, Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*. – Cambridge, 2003. – P. 44

<sup>142</sup> Детальніше: Barry Buzan, *op.cit.*, pp. 45-92.

наявних і прогнозувати появу майбутніх регіональних об'єднань.

Україна знаходиться на межі двох комплексів безпеки – пострадянського, в якому домінує Росія, та європейського, який на сьогодні збігається з територією ЄС. Росія заявила про свої права на пострадянський регіон уже на початку 1990-х року, коли у 1993 році визначила ідею «близького зарубіжжя» основним пріоритетом зовнішньої політики РФ з розширенням сфери впливу на щойно незалежні держави. Звідси спроби відстояти свою великодержавну ідентичність і отримати визнання у світі як міжнародний гравець через безпечеліційний статус регіонального лідера на пострадянському просторі. Власне, створення ГУАМ у 1997 році можемо вважати першою реакцією «близького зарубіжжя» на нову пострадянську політику Росії. З іншого боку, створення Шанхайської організації співробітництва у 1996 році було відповіддю на посилення ролі США у світі і спробою посилити вплив Росії та Китаю у надважливому для інтересів Вашингтона регіоні – Азії, особливо ж у Центральній Азії. Попри це, все, що вдалося Росії в реалізації її політики щодо пострадянських країн протягом 1990-2000-х – це застосувати взаємовиключні тактики: з одного боку, посилення однополярного характеру регіону (зокрема, через різного рівня вплив та шантаж політичному сусідніх держав), з іншого, ініціювання кількох об'єднавчих пропозицій багатосторонньої співпраці (Митний Союз, ОДКБ, посилення безпекової складової в СНД), які так і не змогли привабити усі новостворені на пострадянських теренах держави.

Аналіз цього комплексу регіональної безпеки також показує, що членство в НАТО та ЄС не є запорукою невторчання Росії в простір європейського комплексу безпеки. Це особливо відчувають балтійські країни, що стали об'єктом російської пропаганди та російської «гібридної війни», а також Швеція та Фінляндія, можливе членство яких в НАТО Росія тримає під пильним контролем. Окрім того, Москва продемонструвала, що готова використовувати Калінінград та військовою присутність у Білорусі для перетворення теренів Балтії у А2/AD зону для НАТО (зона заборони та обмеженого доступу). Попри всі ужиті скандинавськими та балтійськими країнами заходи, залишається відкритим питання, чи вдасться їм зміцнити військовою присутність НАТО в регіоні, зокрема завдяки двостороннім угодам (з США та Великою Британією; між Швецією та Фінляндією, Данією та Швецією), багатосторонній співпраці в форматі NORDEFCO, програмі Розширені можливості партнерства (EOP) з НАТО, СЗБП ЄС тощо. І в результаті, зберегти за собою ключові острови (Борнгольм, Аландські острови, Готланд) і знівелювати можливості Росії зі створення А2/AD ситуації в регіоні через використання комплексу «Бастіон» в Калінінграді<sup>143</sup>. Для Києва наслідки такої си-

<sup>143</sup> Детальніше: Baltic Sea security: How can allies and partners meet the new challenges in the region? / ed. by Ann-Sofie Dahl. – Center for military studies, university of Copenhagen, [http://cms.polsci.ku.dk/english/publications/balticseasecurity/download/Baltic-SEA\\_Security.pdf](http://cms.polsci.ku.dk/english/publications/balticseasecurity/download/Baltic-SEA_Security.pdf) Див. також: Edward Lucas, The coming storm – Baltic Sea Security report, June 2015, [http://cepa.org/sites/default/files/styles/medium/Baltic%20Sea%20Security%20Report-%20\(2\).compressed.pdf](http://cepa.org/sites/default/files/styles/medium/Baltic%20Sea%20Security%20Report-%20(2).compressed.pdf)

туації очевидні: **Україна не зможе позбавитися впливу російського чинника на безпекову ситуацію в державі, навіть ставши членом ЄС або НАТО. Тому першочерговим завданням є розробити дієві стратегії стримування Росії.**

Про незацікавленість Росії у нормалізації ситуації в сусідніх країнах свідчить також її деструктивна роль як посередника у вирішенні тепер уже «заморожених конфліктів» у країнах ГУАМ. Такий підхід допомагає Москві здійснювати військовий та політичний тиск на сусідні держави та стримувати їхній економічний розвиток. Як ще один елемент такої стратегії – підтримка проросійських політичних сил у цих державах (наприклад, у Молдові) та зміцнення військово-технічної співпраці та співпраці у енергетичній сфері із центром (наприклад, у Азербайджані). Таким чином, де не закріпилася сьогодні присутність Москви в рамках ОДКБ та додаткових двосторонніх угод про створення регіональної системи ПВО, там вона закріплюється через підтримку «сепаратистських регіонів» та проросійських політичних гравців.

### 4.3. НЕДОЛІКИ МОДЕЛІ

При опрацюванні схем багатосторонньої співпраці в регіоні важливо розуміти, що жодна з наявних на сьогодні моделей регіональних об'єднань в інших частинах світу і Європи не може бути повністю перенесена на Україну. Зокрема, тому, що в рамках одного комплексу регіональної безпеки агресором стала ядерна держава-лідер регіону, що призвело до ситуації, яка лише гіпотетично розроблена щодо інших комплексів безпеки у світі. У більшості випадків формати об'єднань включають у себе запобіжник таким випадкам, але насправді ніхто не знає, наскільки дієвим цей запобіжник виявиться в аналогічній до нашої ситуації (наприклад, якщо КНР відмовиться від мирного співіснування в Азії).

Відтак, **коротка характеристика ситуації в комплексі регіональної безпеки на пострадянських теренах, в якому домінує Росія, показує, наскільки обмеженими є можливості розробки ефективної моделі регіональної безпеки для України. Тому тут не йдеться про створення нової моделі безпеки, що неможливо наразі за визначенням, а про пошук стратегій розвитку нових ситуативних регіональних об'єднань з тими сусідніми державами, які мають спільні з Україною загрози.** При опрацюванні їх, однак, не слід постійно озиратися на позицію Росії, бо це часто завершується визнанням за Москвою негласного права вето на різні кроки України та її союзників. Натомість варто аналізувати, якими є тактика та цілі Росії на регіональному та глобальному рівнях і відтак шукати відповідну їм противагу.

#### 4.4. ПЕРЕТВОРЕННЯ ГУАМ В СПІЛЬНОТУ БЕЗПЕКИ ЗА ПРИКЛАДОМ АСЕАН

При плануванні подальшого інституційного розвитку ГУАМ, якщо буде ухвалене таке рішення, в чому на сьогодні доводиться сумніватися, варто взяти до уваги напрацювання АСЕАН (ASEAN, Асоціація держав Південно-Східної Азії), що включає політично-безпекову, економічну та суспільно-культурну спільноти.

Безпека була основою АСЕАН від початку її заснування у 1967 році. Її забезпечення полягало не в опрацюванні юридичних механізмів для закріплення гарантій безпеки, а в розвитку культури внутрішнього діалогу. Невтручання у внутрішню політику, невикористання сили та мирне вирішення конфліктів, розвиток двосторонньої, а не багатосторонньої військової співпраці, консультації та консенсус – суть такого діалогу. Завдяки цьому союзу держав у Південно-Східній Азії вдається дотримуватися балансу в Азії. Окрім того, до Спільноти в різному статусі залучено усіх великих гравців регіону – КНР, Японію, Австралію та США. Зокрема, цікавим є формат ARF (АСЕАН Regional Forum) – регіонального форуму, що по суті звів за один стіл очільників північної та південної частин Азії<sup>144</sup>. При форумі створено Council for Security Cooperation

in Asia Pacific, що є реалізацією формату *track II diplomacy*, об'єднуючи експертів та дослідників з різних країн-учасниць задля спільного вироблення безпекових концепцій і розвитку регіону. Такий формат сприяє утвердженню ідей «cooperative security», що полягає в промуванні норм мирного співіснування в регіоні та розвитку співпраці в різних площинах<sup>145</sup>. Ще один вид співпраці, покликаний зміцнити довіру між державами і посилити спільну відповідальність за регіон, – зустрічі міністрів оборони (АСЕАН Defence Ministers' Meeting (ADMM)) як найвищий рівень консультацій та співпраці в галузі безпеки в організації<sup>146</sup>.

Досвід розбудови АСЕАН може бути використаний при подальшому інституційному розвитку ГУАМ. Зокрема, потрібно звернути увагу на відкритість АСЕАН до партнерства з іншими організаціями та країнами в форматі діалогового партнерства або ж в форматі «плюс». Також в короткостроковій перспективі важливо ініціювати контакти між АСЕАН та ГУАМ, що сприятиме виходу ГУАМ на стратегічно важливий ринок<sup>147</sup> АСЕАН, посиленню її міжнародної пізнаваності та отриманню досвіду співпраці не з поодинокими країнами, а з регіональною організацією (що також сприятиме пошуку спільної платформи для учасниць ГУАМ). При розробці плану співпраці корисним буде врахування багаторічного досвіду співпраці

<sup>144</sup> У ньому беруть участь 27 держав. З них 10 країн-членів АСЕАН (Бруней, Камбоджа, Індонезія, Лаос, Малайзія, М'янма, Філіппіни, Сінгапур, Таїланд, В'єтнам), 10 діалогових партнери (Австралія, ЄС, Індія, Канада, Китай, Нова Зеландія, Південна Корея, Росія, США, Японія), спостерігач АСЕАН – Папуа-Нова Гвінея, а також КНДР, Монголія, Пакистан, Східний Тимор, Бангладеш, Шрі Ланка.

<sup>145</sup> Barry Buzan, Ole Waever..., p. 160.

<sup>146</sup> Детальніше: ASEAN Political-security community blueprint, <http://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/5187-18.pdf>

<sup>147</sup> Сьогодні сукупно АСЕАН – це сьома економіка світу з перспективою зайняти четверту позицію.



АСЕАН-ЄС<sup>148</sup>. Також потрібно враховувати рішення про створення зони вільної торгівлі між Євразійським союзом та АСЕАН, для опрацювання способів реалізації якого створено окрему дослідницьку групу у 2016 році<sup>149</sup>.

З огляду на те, що складовою відносин АСЕАН з третіми країнами є секторальна співпраця, то співпраця в галузі туризму могла б бути пілотним проектом співробітництва цих організацій. Київ<sup>150</sup> міг би виступити з ініціативою створення робочої групи експертів з країн ГУАМ для опрацювання можливостей регіональної співпраці між ГУАМ та АСЕАН.

Ще одним завданням є активізація формату ГУАМ+2, подібно до співпраці Японії та США у Південно-Східній Азії<sup>151</sup>. Так само варто взяти до уваги напрацювання Японії<sup>152</sup>, зокрема

в ключі її політики «проактивного пацифізму». Ініційований Токіо “The Japan-GUAM Dialogue” став важливим дискусійним майданчиком, в якому беруть участь дослідники та дипломати, і який ГУАМ потрібно й надалі розвивати<sup>153</sup>. Важливість цього формату полягає не тільки в обміні думками, але й у можливості позиціонування ГУАМ за межами регіону. Зокрема, йдеться про пошук відповідей на питання щодо привабливості регіону, щодо можливості

---

чинника на залучення Індії до тристоронньої співпраці з TSD. Відтак досвід Японії для країн ГУАМ і України зокрема може бути корисним і в площині налагодження відносин з сусідніми країнами, з якими відбувалися конфлікти в минулому, і з пошуком потенційних союзників, і з виробленням спільного формату для стримування країни-лідера регіону, і з постійним розвитком відносин з найбільш дружніми країнами. Це також досвід того, що зміцнення безпеки передбачає співпрацю з багатьма акторами. Детальніше: Brad Glosserman, Peak Japan and its implications for regional security. Special Report. March 2016, <https://www.files.ethz.ch/isn/196438/Peak%20Japan%20and%20its%20implications%20for%20regional%20securit.pdf>; The U.S.-Japan Security Alliance. Regional Multilateralism / ed. by T. Inoguchi, G.J. Ikenberry, Y. Sato. — NY, 2011.

---

148 ASEAN, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean/> ; About the EU mission to ASEAN, [http://eeas.europa.eu/delegations/association-southeast-asian-nations-asean/905/about-the-eu-mission-to-asean\\_en](http://eeas.europa.eu/delegations/association-southeast-asian-nations-asean/905/about-the-eu-mission-to-asean_en)

149 Принято решение о создании зоны свободной торговли между ЕАЭС и АСЕАН, 5/08/2016, [http://forbes.kz/news/2016/08/05/newsid\\_117484](http://forbes.kz/news/2016/08/05/newsid_117484)

150 Критично важливим для Києва є посилення і двосторонньої співпраці з азійськими країнами. Активізований під час візиту президента Петра Порошенка до Індонезії та Малайзії в серпні 2016 року діалог слід нарощувати як в співпраці з АСЕАН, так і з отриманням членства у форумі «Європа-Азія».

151 Див.: Fact Sheet: U.S.-Japan Global and Regional Cooperation, 25/04/2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/25/fact-sheet-us-japan-global-and-regional-cooperation>

152 Двостороння співпраця з Австралією, Тресторонній діалог (TSD) Японія-США-Австралія; спільну політичну декларація Японія-НАТО, вирішення «історичних диспутів» у відносинах з Південною Кореєю, військово-технічна співпраця з країнами АСЕАН, розвиток відносин з Індією у форматі «Азійська дуга демократії» та вплив китайського

153 Існують погляди, що війна на Сході України може негативно вплинути на розвиток відносин Японія-ГУАМ. Зокрема, недостатня підтримка ГУАМ Японією в контексті відносин з Росією може зашкодити двосторонній співпраці. З іншого боку, надмірна підтримка Японією країн ГУАМ може спрямувати Росію в обійми Китаю. Водночас економічна криза в Україні змушує шукати інвестицій КНР та варіантів поглиблення військово-технічної співпраці з Пекіном, що може негативно сприйматися Токіо. Відтак заради збереження відносин країнам ГУАМ варто уникати співпраці з КНР у чутливих для Японії сферах. Див.: Anno Tadashi, Challenges for Japan's GUAM Policy: Liberal Principles vs. Realist Calculus? / The Second Japan-GUAM Dialogue: The Japan-GUAM Relationship in the Changing World, Conference Papers, 2015, [http://www.gfj.jp/j/dialogue/20150717\\_cp.pdf](http://www.gfj.jp/j/dialogue/20150717_cp.pdf)

бути спільним ринком для третіх держав, щодо залучення в регіон японських компаній та інвестицій тощо<sup>154</sup>. Це загалом відповідає підходу Японії, який вона застосовує в різних регіонах: залучити регіон у цілому, а не поодинокі держави до діалогу через ініціювання різних рамкових семінарів і заходів. Цікавим тут може бути досвід створеної нею економічної системи із застосуванням моделі *«flying geese»* (модель «наздоганяючого розвитку», що передбачає проходження трьох стадій розвитку певної галузі: імпорт продукції з подальшим власним її виробництвом і потім експортом). Регіоналізм, підкріплений приватним капіталом та інвестиціями, може бути запорукою миру і в нашому регіоні. Адже усі країни пострадянського простору, окрім Росії, погоджуються, що стабільна політично-військова ситуація є запорукою економічного розвитку та слугує легітимізації влади. Росія ж відзначилася тим, що показала, що держава може розпочати війну, яка перекреслить економічне процвітання, переслідуючи зрозумілі тільки їй статусні речі. Таким чином, Україні важливо не тільки вивчити концепцію регіональної політики Японії, але використати її у власній зовнішньополітичній діяльності (надавши парадигми *«flying geese»* політичного застосування). Важливо також розвивати відносини з Токіо, розуміючи, що Японія розбудовує відносини з ГУАМ та з Чорноморським регіоном загалом не тільки з метою підтримки міжнародного порядку, але й для зміцнення відно-

син з ЄС відповідно до формули: «Чим більше Японія заангажована в Європі, тим голоснішим буде голос Японії в Азії»<sup>155</sup>. Маючи амбітну мету – стати постійним членом Ради Безпеки ООН – країна вранішнього сонця хоче вже продемонструвати світу свою спроможність підтримувати (на відміну від Росії) міжнародну безпеку в різних частинах світу (участь у миротворчих операцій є складовою реалізації цього плану). Ефективна співпраця з Україною в регіональних форматах може цьому сприяти.

Окрім використання АСЕАН як прикладу мирного регіонального об'єднання в потенційно конфліктному регіоні, наша дипломатія повинна придивитися до розвитку відносин в інших регіонах Азії. У полі зору не може не опинитися співпраця між Японією та Австралією, а також перетворення Індії на важливого гравця не тільки в Азії. Важливим тут є пошук спільних форматів співпраці в рамках ООН. Така співпраця не може обмежуватися тільки резолюцією Генеральної Асамблеї ООН про «Співпрацю між ООН та Організацією за демократію та економічний розвиток – ГУАМ».<sup>156</sup>

<sup>154</sup> Детальніше: The Second Japan-GUAM Dialogue: The Japan-GUAM Relationship in the Changing World, Conference Papers, 2015, [http://www.gfj.jp/j/dialogue/20150717\\_cp.pdf](http://www.gfj.jp/j/dialogue/20150717_cp.pdf)

<sup>155</sup> Shiegeo Mutsushika, Why the Black Sea Area Is Important Now – Towards an Extension of Japan's Diplomatic Horizon, Keynote speech of the Symposium, "The Black Sea Area in a Changing World – Old Issues in a New Bottle," University of Shizuoka, 29-30 October 2011, Shizuoka, Japan, <http://werc.u-shizuoka-ken.ac.jp/attach.php/656e676c6973685f353376634f4f634d/save/0/0/Keynote%20speech.pdf>

<sup>156</sup> Resolution adopted by the General Assembly on 2 April 2015 – 69/271. Cooperation between the United Nations and the Organization for Democracy and Economic Development – GUAM, <http://www.guam-organization.org/attach/res02042015en.pdf>

#### 4.5. ПРИЄДНАННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО КОМПЛЕКСУ БЕЗПЕКИ

У співпраці з країнами регіону, що вже стали частиною ЄС та НАТО, Україні надалі бракує власних ініціатив. Вище йшлося про готовність Києва підтримувати уже наявні формати, однак наразі немає прикладів проактивної позиції і бажання виходити до країн Центрально-Східної Європи з конкретними пропозиціями. Окрім того, спостерігається й нерозуміння сигналів, які йдуть від західних партнерів. Наприклад, залишилася непоміченою пропозиція президента Польщі Анджея Дуди щодо активізації регіонального співробітництва у грудні 2015 року. Наразі також є сумнів, що почутою була промова Анджея Дуди на Нараді Послів 24 серпня у Києві. У ній також йшлося про спільні для цілого регіону Центрально-Східної Європи інтереси, загрози і завдання. Зрештою, сама промова є викладом реалізації нової моделі співпраці в регіоні (Центрально-Східна Європа вільних націй), який колись прийнято було називати «комуністичною» Східною Європою, затиснутою між Росією та Німеччиною. Тепер же для більшої чіткості цей регіон названо Тримор'ям, охоплює держави між Адріатику, Балтикою та Чорним морем. Важливо, що цей регіон потенційно включає Україну, яка історично до нього належить. Інша важлива обставина – це те, що відповідно до формату, цей регіон має отримати політичну суб'єктність як частина, а не альтернатива, євроатлантичної спільноти<sup>157</sup>.

Головна ж ідея нового формату співпраці полягає в позбавленні країн Центрально-Східної Європи (переважно приєднаних до ЄС уже в 21 ст.) периферійності.

Проголошений Дудою формат співпраці Тримор'я базується на трьох складових: безпекова (у військовій площині – розбудова власного оборонного потенціалу країн регіону при одночасному розвитку трансатлантичних зв'язків та багатосторонньої співпраці окремих країн, як, наприклад, створення Литполукрбригу; у енергетичній площині – розвиток енергетичної співпраці та унезалежнення від можливого енергетичного шантажу); інфраструктурна (насамперед, розвиток транспортної мережі для кращого поєднання регіону, чому сприятиме й залучення нових інвестицій); суспільна (розвиток історичного діалогу з метою зменшення впливу минулого на розбудову сучасних відносин). У своїй промові президент Польщі дав чіткий сигнал Києву, що Варшава готова до співпраці в усіх площинах двосторонніх відносин і радо вітатиме внесок України в розбудову регіону ЦСЄ, підкресливши, що «ваше майбутнє визначить також те, з ким ви захочете поєднатися та будувати союзи»<sup>158</sup>.

Основоположним кроком на шляху до реалізації цієї ініціативи став Форум у Дубровнику 25 серпня 2016 року за участі президентів, міністрів та віце-міністрів 12 країн регіону: Австрії, Болгарії, Хорватії, Чехії, Естонії, Угорщини, Латвії, Литви, Польщі, Румунії, Словаччини та Словенії. Результатом зустрічі

---

<sup>157</sup> Wystąpienie Prezydenta RP w Akademii Dyplomatycznej w Kijowie, 4/08/2016, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/>

---

art,67,wystapienie-prezydenta-rp-w-akademii-dyplomatycznej-w-kijowie.html

<sup>158</sup> Там само.

стала Декларація, в якій учасники «підтримали ініціативу Тримор'я як неофіційної платформи для отримання політичної підтримки та організації конкретних заходів, що стосуються визначених транскордонних та макро-регіональних проектів. Йдеться про проекти, які мають стратегічне значення для країн-учасниць в енергетичному та транспортному секторах, в цифровій комунікації та економіці»<sup>159</sup>.

Наступна зустріч лідерів держав має відбутися в червні 2017 року у Вроцлаві. В Декларації зазначено про відкритість Ініціативи для інших учасників, а тому можна очікувати, що до червня наступного року українські дипломати визначать формат приєднання до неї України.

Попри те, що в офіційних повідомленнях нема згадок стосовно обговорення питань спільної оборонної політики в Дубровнику чи пізніше у Варшаві, слід уважно вивчати уже розпочату тіснішу військову співпрацю країн східного флангу НАТО. Особливу увагу слід приділити моделям спільної оборонної політики, в яку залучені й ті держави, які не є членами НАТО. Найкращим прикладом тут може бути NORDEFECO (Nordic Defence Cooperation). Насамперед тому, що своєю співпрацею північноєвропейські країни (Данія, Ісландія, Норвегія, Швеція, Фінляндія) продемонстрували перспективність військового співробітництва в форматі "smart defence" (передбачає уникнення дублювання функцій, спеціалізацію, спільні закупівлі, економію фінансів). По-друге, вони

вказали на те, що таке співробітництво вимагає ретельної підготовки і добре розробленого плану дій. По-третє, цей оборонний союз розвивається в правовому полі НАТО (де діє ст.5 Північноатлантичного договору) та ЄС (де діє стаття 42.7 Лісабонського договору), що дає країнам-учасникам гарантію захисту у випадку нападу на них третіх сторін.

NORDEFECO було створено 2009 року<sup>160</sup>. Головною метою співпраці є зміцнення секторів оборони країн-учасниць та налагодження тісної співпраці з метою узгодження дій та прийняття спільних рішень. Реалізації мети сприяла наявність таких чинників як досвід багаторічної попередньої співпраці між країнами, спільна культура/ідентичність, чітка організаційна структура, популярність серед громадян регіону<sup>161</sup>. Від 2014 року розвивається співпраця з третьою стороною – балтійськими країнами в питаннях озброєнь, військових навчань, ветеранів<sup>162</sup>, планування та реформи секто-

<sup>159</sup> Wspólna deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójmorza, 25/08/2016, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,105,wspolna-deklaracja-w-sprawie-inicjatywy-trojmorza.html>

<sup>160</sup> Значна частина успіху цього проекту була забезпечена наявністю чіткої концепції співпраці нордичних країн у сфері безпеки та оборони. Її розробив колишній міністр закордонних справ та оборони Норвегії Торвальд Столтенберг – Thorvald Stoltenberg, Nordic cooperation on foreign and security policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/nordicreport.pdf>

<sup>161</sup> Pernille Rieker, Marcin Terlikowski, The Limits and Achievements of Regional Governance in Security: NORDEFECO and the V4, PISM: Policy Paper, No. 25(127), August 2015, [https://www.pism.pl/files/?id\\_plik=20209](https://www.pism.pl/files/?id_plik=20209) p. 7

<sup>162</sup> У вересні відбулася третя NORDEFECO Veteran Conference, що розглядає досвід держав у вирішенні питань ветеранів. З огляду на важливість цього питання для України можна настійливо радити не тільки придивитися до згаданого досвіду

ру безпеки. Передбачається, що до 2020 року нордичні країни не тільки досягнуть синергії в безпековому та оборонному секторі, але й зможуть пропонувати міжнародній спільноті свої напрацювання з розвитку подібної співпраці. Україні уже зараз слід почати вивчення досвід NORSEFCO із налагодження військової співпраці. Він передбачає порівняння державних планів в усіх сферах співпраці задля визначення тих видів діяльності, які можуть бути посилені внаслідок співпраці. Для покращення ситуативного реагування нордичні запроваджують обмін даними спостереження. Рання гармонізація військових потреб сприятиме кращій та ефективнішій співпраці в закупівлі озброєнь. Зрештою, саме ця частина співпраці є найбільш складною до реалізації. Тому, Україні, якщо цього не зроблено досі, уже слід вивчити досвід скандинавів і розробити план співпраці в закупівлі потрібного озброєння в рамках принаймні двосторонніх угод, а також опрацювати варіанти інтегрування українського ВПК в натівський. При цьому потрібно враховувати, що військово-технічна співпраця країни-членів НАТО не обмежується основоположними договорами. В плані ж здійснення закупівель озброєнь не слід, однак забувати, що країни-члени можуть передати/продати Україні зброю тільки власного виробництва, а не закуплену в інших країнах<sup>163</sup>.

---

скандинавських країн, але також ініціювати участь українських учасників у наступних заходах, <http://www.nordefco.org/files/program-nordefco-conference-2016.PDF>

<sup>163</sup> Певні обмеження, натомість, передбачені у випадку співробітництва з Росією в законопроекті H.R. 5094 «Про підтримку стабільності та демократії в Україні», ухвалений Палатою представників Конгресу США наприкінці вересня 2016 року: «use U.S. influence to

Задля покращення навичок і компетенції потрібно одразу розвивати спільні освітні майданчики, військові тренінги та навчання<sup>164</sup>. З огляду на це, Україні б уже потрібно було гармонізувати навчальні плани військових ВНЗ з навчальними планами військових академії країн-членів НАТО та ЄС, а також наполювати на створенні Спільного тренувального центру НАТО (за прикладом Грузії). Окрім того, слід шукати варіантів долучення до норвезького Computer Training Network та фінського Small Arms Indoor Training Simulators формату військових навчань. Розробка таких видів співпраці вимагає ретельного вивчення підходів скандинавських країн до визначення «сфер співпраці» (cooperation areas – COPA) і вироблення чіткого плану розвитку кожної із них (capabilities; armaments; human resources and education; training and exercise; operations). Зокрема, співпраця в реалізації спільних тренувань та навчань розроблена на п'ять років (Combined Joint Nordic Baltic Exercise Plan)<sup>165</sup>.

Приклад розвитку військової співпраці скандинавських країн часто порівнюється з розвитком аналогічної співпраці країн Вишеградської групи (V4). Однак не на користь

---

seek North Atlantic Treaty Organization (NATO) adoption of a policy that opposes the transfer of defense articles and services to Russia while Russia occupies the territory of Ukraine or of a NATO member, and direct appropriate U.S. agencies to monitor and identify transfers by NATO members of defense articles and services to Russia.» – <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/5094>

<sup>164</sup> The NORDEF MCC Action Plan 2015-2018, [http://www.nordefco.org/files/141211\\_NORDEF%20MCC%20AP2015-18\\_final.pdf](http://www.nordefco.org/files/141211_NORDEF%20MCC%20AP2015-18_final.pdf)

<sup>165</sup> NORDEFCO: Annual Report, 2014, [http://www.nordefco.org/Files/NORDEFCO\\_arsrapport\\_2014.pdf](http://www.nordefco.org/Files/NORDEFCO_arsrapport_2014.pdf), p.34

останньої. Причин, як вважається, тому декілька: недостатня інституалізація V4, що узалежнює інтеграційні проекти від країн-голови, а також різне ставлення до Росії<sup>166</sup>. Для того ж, щоб багатостороння військова співпраця успішно розвивалася спільність інтересів є вкрай необхідна. Це також відзначає група експертів, яка розробляла можливості військової співпраці Вишеградської групи в 2011-2012 роках. Так, вона відзначила необхідні критерії ефективного співробітництва в сфері оборони та безпеки: подібність культур; довіра та солідарність; чисельність та якість збройних сил; чіткість намірів. Україна також звучить в їхніх розробках в контексті тіснішої співпраці країн-членів НАТО з не-членами<sup>167</sup> у рамках окремих проектів, що не обов'язково передбачає участь усіх держав групи і дає можливість залучати інші держави на двосторонній основі (досвід спільного польсько-українського миротворчого батальйону; участь України в V4 BG; тут же можемо згадати лит-полукрбриг). Подібно до NORDEFECO тут також вагоме значення приділяється спільним військовим навчанням та освітнім проектам.

Російська агресія вплинула на реалізацію планів з поглиблення військової співпраці Вишеградської групи. Зокрема, під час зустрічі прем'єрів країн Вишеградської групи у грудні 2014 року було прийнято Братиславську

декларацію, що проголошувала поглиблення оборонної співпраці<sup>168</sup>. У результаті, було сформувано бойову групу V4 за участі України у першій половині 2016 року (з використанням механізмів СЗБП ЄС). З огляду на те, що згаданою декларацією також передбачається створення постійних сил V4 для підтримки сил швидкого реагування НАТО та ЄС, **доречним би було опрацювання залучення в їх формування і українських військовиків, зокрема в якості консультантів при розробці оперативних планів.** Адже українські військовики на сьогодні знають найкраще бойові тактики реформованих ЗС РФ. З іншого боку, важливо разом з партнерами Вишеградської групи опрацювати варіанти спільного використання військової інфраструктури, як це робить Росія та Білорусь, але також Данія і Швеція.

Окрім згаданих форматів розвивається також співпраця між країнами-членами НАТО. Йдеться про т.зв. Бухарестський формат (дев'ятку країн) – Румунію, Польщу, Болгарію, Естонію, Латвію, Литву, Словаччину, Угорщину та Чехію, лідери яких у листопаді 2015 року підписали спільну Декларацію щодо «Allied Solidarity and Shared Responsibility», спрямовану на зміцнення обороноспроможності східного флангу НАТО<sup>169</sup>. Для України така Декла-

<sup>166</sup> Pernille Rieker, Marcin Terlikowski, The Limits and Achievements of Regional Governance in Security: NORDEFECO and the V4, PISM: Policy Paper, No. 25(127), August 2015, [https://www.pism.pl/files/?id\\_plik=20209](https://www.pism.pl/files/?id_plik=20209)

<sup>167</sup> DAV4 Full Report. Towards a deeper Visegrad Defence Partnership / ed. by Tomas Valasek, [http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/dav4\\_full\\_report\\_0.pdf](http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/dav4_full_report_0.pdf)

<sup>168</sup> Bratislava Declaration of the Visegrad Group Heads of Government on the Deepening V4 Defence Cooperation, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2014/bratislava-declaration>

<sup>169</sup> 9 Central European countries sign joint declaration on Allies Solidarity and Shared Responsibility, 4/11/2015, <http://en.delfi.lt/lithuania/defence/9-central-european-countries-sign-joint-declaration-on-allied-solidarity-and-shared-responsibility.d?id=69479594>; Текст декларації див.: <https://nato.mae.ro/en/local-news/904>

рація важлива не тільки з огляду на проголошену в ній готовність до співпраці з сусідніми країнами, політику відкритих дверей НАТО та одноголосне жорстке засудження агресії Росії; а й появу нового формату співпраці сусідніх держав-членів НАТО. Окремі обговорення розвитку цього формату відбувалися також під час саміту у Варшаві. Зокрема, було заявлено про створення тристоронньої бригади за участі Румунії, Болгарії та Польщі.

Ще один формат співпраці налагоджується між Польщею, Румунією та Туреччиною з ініціативи Варшави. Перша тристороння зустріч відбулася в червні 2016 року у Варшаві і була присвячена обговоренню питань зміцнення східного флангу НАТО. Друга – в Анкарі у серпні 2016 року; її метою уже було прозондувати політику Туреччини після невдалого перевороту та примирення Ердогана із Путіним<sup>170</sup>. **З огляду на важливість Чорноморського регіону для безпеки України, українській дипломатії слід бути більш активною щодо налагодження співпраці з країнами НАТО в**

**усіх форматах, що включають посилення позиції НАТО в Південно-Східній Європі.**

Окрім синергії в військовій співпраці, Україні також слід звернути увагу на ініціативи західних країн з оновлення Віденського документу (на чому насамперед наполягає НАТО<sup>171</sup>) та договору про відкрите небо в рамках ОБСЄ<sup>172</sup>. З огляду на те, що від порушення обох договорів Росією найбільше потерпає саме Україна, Києву давно слід активніше ангажуватися в дискусію щодо оновлення переговорів про дієвий контроль над озброєнням, що здійснюється ОБСЄ.

---

<sup>170</sup> W czwartek w Ankarze spotkanie szefów MSZ Polski, Turcji i Rumunii, 24/08/2016, [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/w\\_czwartek\\_w\\_ankarze\\_spotkanie\\_szefow\\_msz\\_polski\\_turcji\\_i\\_rumunii](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/w_czwartek_w_ankarze_spotkanie_szefow_msz_polski_turcji_i_rumunii)

---

<sup>171</sup> Joint press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the German Minister of Foreign Affairs, Frank-Walter Steinmeier, 2/09/2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_134549.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_134549.htm); Remarks by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the OSCE Security Days, 3/10/2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_135530.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_135530.htm)

<sup>172</sup> Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE, 1/10/2015, <http://www.osce.org/networks/188176?download=true> ;



#### 4.6. ВАРІАНТИ ЗМЕНШЕННЯ ВПЛИВУ РФ НА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ КОНТИНЕНТІ

Для того, щоб змінити баланс сил на європейському континенті, потрібно суттєво обмежити важелі впливу Росії на ситуацію в ЄС. Цього можна досягти покращенням законодавчої бази країн-членів, яка зробить неможливою реєстрацію будь-яких організацій т.зв. ЛНР та ДНР на території ЄС (як це було зроблено в Чехії наприкінці серпня 2016 року з реєстрацією псевдо-консульства невизнаних республік); ефективною інформаційною політикою та обмеженням діяльності агентів Кремля в країнах ЄС. Звісно, ліберальні демократії не можуть ухвалити свого еквіваленту закону РФ про «іноземних агентів», але оскільки діяльність таких груп спрямована на послаблення країн-членів і ЄС загалом, то можна її розглядати в ключі загрози національній безпеці. Не менш важливим є ефективне вирішення міграційного питання. Європейці мають розуміти, що ЄС, поглинений внутрішніми проблемами, — це не гравець на великій міжнародній арені. Окрім того, саме маргіналізації ЄС в масштабах світу добивається Росія своєю політикою.

Росія на сьогодні втратила довіру ключових акторів міжнародної спільноти. Ставлення до неї можна охарактеризувати так: «Якщо є хоч щось, засвоєне останнім часом, то це те, що намагання передбачити поведінку Росії є даремною справою. Від її стрімкої анексії Криму до несподіваного військового втручання у Сирії — все, що може передбачити Захід хоча б із певною долею ймовірності — це те, що Росія надає перевагу елементу несподіванки у своїх

діях»<sup>173</sup>. Застосування *“guessing game”* як методу пізнання Росії себе вичерпало. Натомість прийшло розуміння, що РФ керується відмінними від західних принципами реалізації зовнішньої політики: «Очевидно, Заходу було складно сприйняти факт того, що **зовнішня політика Росії часто базувалася на престижі і статусі, а не на матеріальних/економічних засновках**. У сприйнятті Заходу економіка та торговельні відносини важать більше в міжнародній політиці, а тому від країн очікується, що вони не будуть діяти всупереч власним економічним інтересам.»<sup>174</sup>

Відтак при аналізі зовнішньої політики РФ західні аналітики тепер беруть до уваги «статусні речі», звертаючи увагу на те, що в розумінні Москви збереження сутнісної великодержавної ідентичності є надзвичайно важливим для виживання РФ як держави. Є також розуміння того, що домінування в регіоні навіть завдяки зброї лишатиметься елементом її політики, спрямованої на збереження такого статусу. Отже, у риториці Москви й надалі лунатиме диктат власних вимог, а для його посилення РФ буде використовувати зброю як в Україні, так і в інших частинах світу, зокрема в Сирії. Підтвердження цього знаходимо в текстах російських міжнародників, наближених до Кремля. Вони підкреслюють успішність зовнішньої політики, в якій «завдяки блискучій

<sup>173</sup> Julianne Smith, Jerry Hendrix, Assured resolve: testing possible challenges to Baltic Security, 07/04/2016, <https://www.cnas.org/publications/reports/assured-resolve-testing-possible-challenges-to-baltic-security>, p.12.

<sup>174</sup> Bettina Renz, Hanna Smith, Russia and Hybrid Warfare — going beyond the label // Papers Aleksanteri, 1/2016, [http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/presentations/papers/ap\\_1\\_2016.pdf](http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/presentations/papers/ap_1_2016.pdf), p. 15.



дипломатії та лихий військовій політиці справи рухаються успішно.»<sup>175</sup>

Таким чином, Росія на сьогодні доводить переконливість застосованої нею “*coercive diplomacy*”, вказуючи на слабкість політики стримування. При цьому постійні маневри та навчання, а також войовнича риторика Москви змушують Захід шукати ефективних методів стримування в умовах втраченого часу та позицій. Зокрема, тільки на саміті в Уельсі з’явилися хоча б якісь елементи планів захисту східного порубіжжя НАТО. Також із запізненням було розроблено заходи з протистояння російській пропаганді в форматі Stratcom. Однак досі, попри розгалужену співпрацю між країнами Скандинавії, Балтики та Польщі не опрацьовано спільного формату оборонної співпраці усіх країн регіону. З огляду на нові редакції уже підписаних або готових до підписання двосторонніх договорів Швеції і Фінляндії зі США і Великобританії відповідно (однак без включення у них статті про захист територій), залучення двох ключових військових гігантів надалі залишається ефективним механізмом для зміцнення військового потенціалу країн не членів Альянсу.

Попри те, що війна в Україні триває понад два роки, в європейських столицях досі не запропонували іншої політичної формули ставлення до Росії, аніж та, що була прописана міністром закордонних справ Бельгії П’єром Армелем у 1967 році у «Report of the

Council on the Future Tasks of the Alliance». Запропонований у тепер званому як “Harmel Report” підхід, що ліг в основу політики НАТО, зводився до двох принципів: «стримування і діалог». Саме ця формула використовується сьогодні НАТО. В нещодавно опублікованій «Білій книзі: 2016», Берлін, засуджуючи агресивну політику Москви та порушення нею міжнародного порядку, одночасно проголошує пошук балансу у стосунках з Росією: «Тож тим важливіше, щоб у відносинах з Росією ми знайшли правильний баланс між колективною обороною і підвищеною стійкістю, з одного боку, та підходами до співробітництва у сфері безпеки та секторальної співпраці, з іншого»<sup>176</sup> Окрім того, німецький уряд бере на себе завдання з промотування цього подвійного підходу до Росії в НАТО. Беручи за основу формулу Армеля, Берлін забуває, що вона була запропонована в період, коли вплив на Східну Європу уже був беззастережно відданий Москві після невтручання Заходу в угорські події 1956 року. І в цьому також полягає слабкість самої концепції стримування – довести її дієвість на практиці практично неможливо, оскільки вкрай важко довести, чи вона спрацювала, чи на розвиток ситуації вплинули інші чинники<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> Алексей Песков, Сергей Караганов: Главный российский товар-безопасность, 6/04/2016, <http://vprk-news.ru/articles/30074>; Глеб Струнников, Федор Лукьянов: «Путин даже не тактик – он фаталист», 22/08/2016, <https://discours.io/articles/social/fedor-lukyanov-putin-dazhe-ne-taktik-on-fatalist>

---

<sup>176</sup> Hite Paper 2016: On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, <http://www.new-york-un.diplo.de/contentblob/4847754/Daten/6718448/160713weibuchEN.pdf>, p.32

<sup>177</sup> Детальніше: Antulio J. Echevarria II, How should we think about “Gray-Zone” Wars? // Hybrid Warfare, op.cit., [http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/presentations/papers/ap\\_1\\_2016.pdf](http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/presentations/papers/ap_1_2016.pdf), pp.33-39.

Відтак, на даному етапі Україна має розуміти вихідну точку політики Німеччини щодо Росії. Берлін буде співпрацювати з Росією там, де вважатиме за потрібне і можливе, і засуджуватиме неприйнятну поведінку Москви. Полем для такого співробітництва Україна наразі не виступає. Ця ніша довгий час була відведена Сирії (щоправда, недотримання Росією домовленостей по Сирії може змінити ситуацію) та іншим «замороженим конфліктам» на пострадянських теренах<sup>178</sup>. Натомість Київ мав би уважніше поставитися до інших заяв ФРН – прагнення європеїзувати оборонну політику на континенті та створити Європейський безпековий і оборонний союз. Попри те, що плани створення останнього ведуть свою історію з далеких 1950-х, активність німецької дипломатії та самої канцлерки Ангели Меркель в обговоренні планів зі створення європейської армії в колі країн-членів ЄС напередодні саміту в Братиславі можуть свідчити про рішучість намірів Берліна цього разу довести справу до логічного завершення. Окрім того, взяття на себе Німеччиною ролі регіонального лідера з гарантування безпеки на континенті відкриває Києву додаткові можливості з посилення військового співробітництва з ФРН в рамках зміцнення східного флангу НАТО.

Україна може стримати агресію РФ, застосовуючи апробовані самою ж Росією методи асиметричної («гібридної») війни, яка передбачає використання військових та невійськових методів. **Обов'язком Києва є використати сильні сторони РФ (модернізовану армію та дипломатію) супроти неї так, як Росія**

**використовує сильні сторони демократії (верховенство права та свободу слова) проти західних демократій, розкладаючи їх зсередини.** Зокрема, українській стороні важливо продовжувати інформувати суспільства західних країн про реалії війни на Донбасі (військові злочини) та порушення прав людини в Криму, а також настійливо порушувати цю тему в рамках ООН. Окрім того, потребує окремого аналізу досвід участі Росії у врегулюванні конфліктів на пострадянському просторі. Зокрема, риторика постійного представника України при ООН Володимира Єльченка щодо порівняння дій Росії в Алеппо та в Грозному має лунати не тільки під час засідань Радбезу ООН. На прикладі врегулювання конфліктів в Нагірному Карабаху, Абхазії та Осетії, Придністров'ї та на Донбасі можна довести, що участь Росії як посередника є деструктивною. Натомість при врегулюванні конфліктів, в яких вона не бере участі, складається позитивна динаміка. Такі приклади підважують успішність російської дипломатії та вказують на переслідування нею власних цілей, доказом чого є також Сирійська операція. Попри те, що все це загальновідомі факти, потрібно доносити інформацію до суспільств західних держав, які не орієнтуються в ситуації і легко піддаються впливу російської пропаганди.

Важливим для посилення фактору стримування Росії в регіоні є використання майданчику ООН. Зокрема, Україна повинна зайняти активну позицію в дискусіях щодо обговорення реформи Радбезу ООН і принципів застосування права вето (це питання ще більше загострило Сирія, що вказала на неспроможність Радбезу ООН вчасно унеможливити гуманітарну катастрофу та злочини проти

<sup>178</sup> Ініціативи Штайнмаєра по Придністров'ю в рамках ОБСЄ/

людства). Ці дискусії ведуться не перший рік, і в них Україна може посилювати позиції Німеччини та Японії<sup>179</sup>. Така співпраця на міжнародній арені дозволить зміцнити і дипломатичну співпрацю в регіоні.

**Реалізація вищезначених кроків передбачає вироблення конкретної політики щодо Росії.** Україна зобов'язана мати чітке планування дій з врахуванням різних сценаріїв розвитку подій, як це прийнято при оперативному плануванні в Генштабі. Не дарма ж міністр Клімкін назвав українську дипломатію дипломатичною передовою України, тож час відповідати статусу.

Головним же знярядям України супроти Росії залишається успішне проведення реформ. Важливо, щоб це усвідомилося керманічами не тільки на рівні риторики, а перейшло в щоденну реалізацію. Як уже зазначалося, ідентичність – це одна з ключових регіонотворчих складових. Окрім того, тільки реформи та економічний розвиток витягнуть Україну з іншої трясини, в яку вона потрапляє – відсталого, нестабільного держави-сусіда, яка не користується довірою і має погану міжнародну репутацію (наприклад, як корумпована держава). Українська

влада багатьма своїми вчинками на сьогодні ефективно сприяє Росії в утвердженні такого образу України за кордоном. У такий спосіб Київ сам пришвидшує момент, коли Захід перестане підтримувати Київ і Україна сама собою повернеться в сферу впливу Москви<sup>180</sup>.

Успішне стримування РФ вимагає від України проактивної дипломатії та військової політики, використання усіх можливих конфігурацій регіональної політичної та військової співпраці, ефективного впровадження реформ та ґрунтового планування діяльності на міжнародній арені на регіональному та глобальному рівнях. Успішне виконання цих завдань вимагає щоденного ґрунтового моніторингу та аналізу ситуації в РФ від змін у внутрішній політиці до нових ініціатив РФ в різних куточках світу. **Через брак належної кількості фахівців в Україні, бажаним є використати згаданий вище досвід азійських країн з інституалізації окремого формату *track II diplomacy* задля створення спільної платформи з аналізу російської зовнішньої та внутрішньої політики.** Така платформа передбачає й спільне обговорення викликів безпековій ситуації та вироблення відповідних рішень, які можуть бути адаптовані на рівні *track I diplomacy*.

---

<sup>179</sup> Див.: Takako Ueta // Towards an EU global strategy – Consulting the experts, 2016, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS\\_Expert\\_Opinions.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS_Expert_Opinions.pdf), pp. 35-36; UN Security Council reform: High level meeting at the Federal Foreign Office, 27/02/2015, [http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/new-yorkvn/en/\\_pr/press-releases/2015/20150227-un-security-council-reform-high-level-meeting-berlin.html?archive=2984628](http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/new-yorkvn/en/_pr/press-releases/2015/20150227-un-security-council-reform-high-level-meeting-berlin.html?archive=2984628); Germany seeks UN Security Council seat again, 28/06/2016, <http://www.dw.com/en/germany-seeks-un-security-council-seat-again/a-19361160>

---

<sup>180</sup> Про варіанти такого сценарію уже пишуть західні експерти.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Для зміцнення позиції України на пострадянському просторі і зменшення впливу в ньому Росії Києву потрібно активно розвивати дво- і багатосторонню безпекову, оборонну та секторальну співпрацю з країнами-членами ЄС і НАТО (формати Тримор'я, NORDEFSCO, бойові групи ЄС, ЛИТПОЛУКР-БРИГ, миротворчі операції тощо), а також зважити перспективи активізації діяльності ГУАМ.
2. У випадку ухвалення рішення щодо подальшого розвитку ГУАМ, слід насамперед ініціювати просування організації на міжнародній арені, а також в самому регіоні. Відтак, Україні варто взяти на себе ініціативу з розвитку форматів «ГУАМ+» (з США та Японією) та налагодження співробітництва ГУАМ з АСЕАН. Необхідно також розробити інформаційну кампанію про ГУАМ, яка має включати не тільки організацію візитів для журналістів та експертів, але також спільне представлення (стенди) на престижних галузевих виставкових майданчиках. Важливим кроком для зміцнення інституційної співпраці буде створення Фонду регіонального співробітництва ГУАМ, подібного до Вишеградського фонду (річний бюджет 2014 року становив 8 млн євро<sup>181</sup>). Його метою має бути сприяння регіональній співпраці неурядових організацій, молоді, експертів та науковців.
3. МЗС України спільно з МО України мають створити робочу групу для аналізу форматів тіснішої військової співпраці з групами країн-членів НАТО і ЄС. Цей аналіз має базуватися на оцінці спільних інтересів і ризиків, а також можливостей залучення України в військову співпрацю в рамках реалізації концепції «smart defence». Зокрема, слід розглянути участь України в проєктах: NORDEFSCO (від статусу спостерігача та участі в навчаннях і тренінгах до співпраці ВПК); в рамках Бухарестської дев'ятки (співпраця з країнами східного флангу НАТО); в рамках військової співпраці країн Вишеградської групи (подальша участь в V4 EU BG, спільні навчання та розробка оперативних планів). Мета такої співпраці – максимальна інтеграція в військовий та безпекових простір ЄС та НАТО без фактичного членства України в НАТО в короткостроковій та середньостроковій перспективі.
4. Запровадження стандартів НАТО і переорієнтація на європейський простір безпеки вимагає нагальної зміни підходів до навчальних планів військових ВНЗ України та підготовки військовиків загалом. Військові навчання, тренінги та сучасна військова освіта – це обов'язковий компонент налагодження регіональної співпраці в існуючих і започаткованих проєктах в сфері оборони (зокрема, в NORDEFSCO). Тому Україні слід не тільки вивчити досвід європейських країн, але також докласти зусиль для створення спільного освітнього простору для українських і європейських військових. Зокрема, Київ може виступити з пропозицією створення в Україні навчального центру НАТО (в короткостроковій перспективі симуляційних тренінгових центрів) або зі створення регіональної військової академії на кшталт естонської в

<sup>181</sup> About the Fund: <http://visegradfund.org/about/>

Тарту<sup>182</sup>. Про це можна вести перемовини і з Вишеградською групою, яка передбачала створення подібного вишу в рамках власного розвитку оборонної співпраці.

5. Успішна реалізація можливостей, які надає регіональна модель безпеки, вимагає проактивної діяльності української дипломатії. З огляду на початковий етап розвитку формату співпраці у рамках проекту Тримор'я (Міжмор'я/АВС), важливо, щоб українські посольства в країнах регіону закріпили ідею приналежності України до цього регіону та виступили з ініціативою залучення України у різні проекти регіонального співробітництва, що передбачаються цим форматом. Мета Тримор'я – це подолати відсталість східного флангу ЄС від західного. Київ має усі аргументи, щоб довести, що процвітання регіону без України не досягнути (як регіонального енергетичного і транспортного хабу та важливого торговельного партнера). При цьому слід також брати до уваги принцип – співпраця не передбачає участі усіх держав регіону в реалізації одного проекту; проектів може бути багато, а кількість учасників може варіюватися.
  6. З огляду на те, що регіональна безпека України безпосередньо залежить від Росії, Києву важливо ініціювати створення формату *track II diplomacy* – інтелектуального хабу з досліджень Росії, майданчику співпраці аналітичних центрів, що аналізують не тільки «гібридні війни», але різні формати регіональної
- співпраці – геополітичні та геоекономічні. Динаміка змін в різних частинах світу, що впливає на позицію Росії така, що вимагає не тільки постійного моніторингу, але вчасного вироблення потрібного плану дій для керівництва держави. Ініціатором може бути МЗС, донори, західні партнери.
7. Необхідною складовою зміцнення регіональної безпеки України є також активне використання можливостей ОБСЄ та ООН. Посилення позиції ГУАМ в ООН, підтримка ініціатив з реформування Радбезу ООН, наполягання на модернізації договорів з контролю за озброєнням в ОБСЄ (Віденський документ і Угода про відкрите небо) – це мінімальний набір уже існуючих ініціатив, у розгляді яких голос Києва має бути посилено. Завданням української дипломатії є донести світові інформацію про деструктивну роль Росії у врегулюванні конфліктів та продовжувати викривати її агресію проти України та інших пострадянських країн.

---

<sup>182</sup> Estonian National Defence College, <http://www.ksk.edu.ee/en/>

## ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ РЕГІОНАЛЬНОЇ СПІВПРАЦІ

Переваги регіональної співпраці	Недоліки регіональної співпраці
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Вимагає чіткого стратегічного планування з урахуванням регіонального та глобального місця України у світі.</li> <li>2. Є концептуальною основою для розбудови співпраці в регіоні та за його межами; асиметричні моделі безпеки, двостороння співпраця з США, розбудова співпраці з НАТО – це інструментарій реалізації регіональної моделі безпеки.</li> <li>3. Дозволяє Україні ініціювати зміцнення існуючої регіональної організації – ГУАМ, а також виходити з проєктами про формати співпраці Молдова-Україна-Грузія, що сприятиме поглибленню регіональної співпраці, зменшенню залежності від Росії та посиленню цієї трійки держав у Східному партнерстві.</li> <li>4. Має механізми долучення України до чинних регіональних ініціатив, що постають або вже розвиваються в країнах-членах ЄС і НАТО у військовій, безпековій, економічній, інфраструктурній площинах. Внаслідок цього, Україна зможе інтегруватися в потрібних їй сферах навіть без членства в ЄС та НАТО.</li> <li>5. Сприяє розвитку горизонтальних зв'язків між країнами регіону та зростанню контактів між людьми.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Дасть ефективні результати в середньостроковій та довгостроковій перспективі.</li> <li>2. Залежить від використання українського питання у внутрішньополітичній боротьбі країн регіону.</li> <li>3. Чутлива до історичної політики сусідніх країн.</li> <li>4. Корелюється впливом Росії в регіоні.</li> </ol>

## 5. НЕЙТРАЛІТЕТ

### ВСТУП

Історично під нейтралітетом розуміли неучасть держави у збройному конфлікті. Однак із часом концепція нейтралітету почала набувати ширшого значення. З одного боку, з'явилося поняття «постійного нейтралітету» (permanent neutrality), що є покращеною версією тимчасового/на час війни нейтралітету<sup>183</sup>. Така модель означає наявність відповідних прав і обов'язків держави як у мирний, так і у воєнний час відповідно до 5 і 13 Конвенції Гаазької мирної конференції 1907 року, а також Паризької декларації 1956 року.

Зазвичай постійний нейтралітет є результатом домовленості великих держав міжнародної системи, що закріплюється у Конституції держави і гарантується великими державами. Такі домовленості мають на меті попередити контроль однієї із великих держав над стратегічно важливою країною, тим самим оберігаючи баланс сил і інтересів між провідними державами та стабільність міжнародних відносин. Така практика стала поширеною у Європі періоду Віденського концерту 19 століття як форма підтримання балансу сил і інтересів між п'ятьма головними державами системи міжнародних відносин<sup>184</sup>. Як наслідок, за такою моделлю було

проголошено постійний нейтралітет Швейцарії, Бельгії, Люксембургу. У 1955 році шляхом консенсусу між великими державами було досягнуто домовленості щодо перетворення Австрії на нейтральну державу. При цьому модель Австрії була реалізована за схемою «постійний нейтралітет в обмін на територіальну цілісність держави».

Прикладом класичного нейтралітету прийнято вважати Швецію протягом 19-20 ст.<sup>185</sup>. Нейтралітет цієї держави був наслідком курсу, самостійно обраного національним істеблішментом в конкретних історичних умовах, і тим самим не був нав'язаний великими державами міжнародної системи. Він не був закріплений у жодному національному документі, а спирався виключно на політичні декларації, які робилися в період загострення протиріч. Так само на сьогодні нейтралітет Швеції підтверджується у програмних документах і заявах кожного нового уряду.

У будь-якому випадку незалежно від типу нейтралітету під ним розуміють обов'язки держави, яка проголошує таку політику<sup>186</sup>. Перш за все, йдеться про неприєднання до

---

<sup>183</sup> Agius C. 'Neutrality: A really dead concept?' / C. Agius, K. Devine. // *Cooperation and Conflict*. – 2011. – №46. – P. 265–284.

<sup>184</sup> Kissinger H. *World Order* / Henry Kissinger. – New York: Penguin Press, 2014. – 432 p. – (1st edition), page 67

<sup>185</sup> Agius C. 'Neutrality: A really dead concept?' / C. Agius, K. Devine. // *Cooperation and Conflict*. – 2011. – №46. – P.268-269

<sup>186</sup> *Laws of War: Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land (Hague V)* [Електронний ресурс]. – 1907. – Режим доступу до ресурсу: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/hague05.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/hague05.asp).

військових блоків. Однак можливою умовою збереження нейтралітету у його ширшому політичному розумінні може бути відмова приєднуватися і до економічних об'єднань — саме тому Австрія, Фінляндія і Швеція протягом холодної війни відмовлялися приєднуватися до Європейської економічної спільноти (ЄЕС), незважаючи на бажання політичної еліти і населення. По-друге, проведення державою політики нейтралітету означає неможливість розміщення військових баз інших держав на своїй території, за винятком контингентів миротворчих сил ООН. По-третє, у випадку війни нейтральна держава може продовжувати взаємодіяти з всіма сторонами конфлікту, але дотримуючись однакового підходу.

З іншого боку, великі держави (особливо, коли йдеться про постійний нейтралітет на основі домовленості між ними) зобов'язуються поважати позицію країни, яка проголосила проведення політики нейтралітету. Іншими словами, не допускати агресії проти неї.

**На сьогодні історичний досвід і практика низки європейських держав не дозволяють говорити про існування якоїсь єдиної моделі нейтралітету.** Реалізація такої моделі може бути як наслідком фактично нав'язаного консенсусу між великими державами, так і одностороннім рішенням окремої держави і не передбачати якихось зовнішніх гарантій. У останньому випадку нейтралітет близький, але не тотожний (!) до політики позаблоковості, яку намагалася втілити Україна протягом 2010-2014 років. Київ проводив політику, аналогів якій не було у світовій практиці міжнародних відносин — свідомо обмежив

своє право проводити самостійну зовнішню політику у плані можливості обирати військово-політичні союзи, не отримавши гарантій, які властиві нейтралітету (зокрема, готовність поважати суверенітет та територіальну цілісність чи нерозміщення військових баз).



### 5.1. ОЦІНКА НИНІШНЬОГО СТАНУ

Метою політики нейтралітету у мирний і воєнний час є попередження втягування країни у війну між третіми сторонами, тобто недопущення перетворення її на місце ведення воєнних дій, попереджуючи матеріальні і людські жертви. **В умовах агресії РФ проти України курс на нейтралітет є неможливим – об'єктом агресії є не третя сторона, а саме Україна.**

Протягом усієї незалежності України нейтралітет в академічному дискурсі і в площині практичних пропозицій розглядався як одна із моделей гарантування безпеки держави, поряд із інтеграцією до НАТО/ЄС і позаблоковістю. У Декларації про державний суверенітет України 1990 року йшлося про необхідність перетворення України на постійно нейтральну державу у майбутньому. Так само у 2004, 2005 і 2007 роках до ВРУ вносилися законопроекти щодо перетворення України на нейтральну державу. Під час цих дискусій нейтралітет розглядався як модель малоімовірна через особливе значення України у міжнародних відносинах регіону, необхідність витратити більшу частку ВВП на оборону, аніж вона зазвичай витрачає (нейтральні країни витрачають 7-8%, а Україна витратила до війни лише 0,8-0,9%). Однак врешті-решт Україна обрала модель позаблоковості, яка функціонувала протягом 2010-2014.

### 5.2. НАЙКРАЩІ ПРИКЛАДИ УПРОВАДЖЕННЯ МОДЕЛІ

Показовими прикладами проведення політики нейтралітету на європейському континенті протягом 19-21 століть вважаються Швейцарія, Швеція, Фінляндія. Приклади Швеції і Швейцарії є показовими із точки зору великого накопиченого досвіду проведення політики нейтралітету в різних історичних умовах, в той час як приклад Фінляндії є цікавим для України із огляду на подібну географічну близькість до РФ.

Швейцарія вважається першою постійно нейтральною країною, статус якої був закріплений у 1815 році на Віденській конференції великих держав і підтверджений у 1919 році відповідно до Версальського мирного договору. При цьому ця країна також вважається першою, яка запровадила принцип «озброєного нейтралітету» у сучасному його розумінні. Іншими словами, **Швейцарія у своїй зовнішній і оборонній політиці не покладалася виключно на зовнішні гарантії великих держав щодо поваги до свого нейтрального статусу.** Головною гарантією свого міжнародно-політичного статусу Швейцарія вважала збройні сили, які створювали необхідний ефект стримування. Як наслідок, це допомогло країні у 1870 попередити опосередковане втягування у франко-пруську війну, а також зберегти нейтралітет протягом Першої світової війни, мобілізувавши більше 500 тисяч солдат. Однак саме Друга світова війна сприяла найбільшій популяризації ідеї про ефективність політики озброєного суверенітету<sup>187</sup>. У 1940 році на фоні воєнних

---

<sup>187</sup> DeVore M. From Armed Neutrality to External Dependence: Swiss Security in the 21st Century / M. DeVore, A. Stahl. // Swiss Political Science Review. – 2011. – №17(1). – P. 4.

успіхів III Рейху і можливих планів вторгнення до країни, Швейцарія провела мобілізацію власної армії і чітко попередила про готовність боротися і завдати недопустимий рівень втрат противнику. Протягом холодної війни Швейцарія продовжила дотримуватися політики озброєного нейтралітету – чисельність збройних сил країни становила 640 тисяч при населенні в 6,3 млн., витрати на оборону 20,2% від загальних витрат бюджету<sup>188</sup>.

Швеція проголосила про проведення політики нейтралітету після завершення Наполеонівських війн унаслідок значних людських жертв і територіальних втрат.<sup>189</sup> Із початком Першої світової війни Швеція у 1914 році оприлюднила декларацію про постійний нейтралітет. Це дозволило попередити втягнення у війну – так само, як і сусіднім Данії і Норвегії. Однак протягом 1930-х років Стокгольм починає переходити до політики озброєного нейтралітету. У 1939 році на початку Другої світової війни ці три скандинавські країни разом проголосили про нейтралітет. Але уже у 1940 році Данія і Норвегія стали об'єктами агресії з боку Третього рейху, який таким чином вирішив гарантувати доступ власному ВМФ (особливо підводним човнам) до Північного моря і

Атлантичного океану, а також безперерйне постачання стратегічно важливої шведської залізної руди через норвезький порт Нарвік. На відміну від своїх сусідів, Швеції протягом Другої світової війни вдалося зберегти нейтралітет. Тому, очевидно, що **виключно проголошення нейтралітету не є гарантією попередження агресії при наявності у держави-агресора необхідних ресурсів і зацікавленості у контролі чи використанні геостратегічно важливих територій.**

Протягом холодної війни Швеція продовжувала проводити політику озброєного нейтралітету. Країна мала розвинені ВПС на основі власного виробництва (винищувачі Saab 37 Viggen – 330 одиниць), флот налічував 34 надводних кораблі і 12 підводних човнів власного виробництва<sup>190 191</sup>. Загальна чисельність армії становила 800 тисяч осіб при населенні в 8,3 млн. осіб. Витрати на оборону становили 8% від загального бюджету<sup>192</sup>.

Фінляндія є окремим випадком політики озброєного нейтралітету. Відповідно до Угоди 1948 року про дружбу, співробітництво і взаємодопомогу з СРСР, Фінляндія мала попередити можливу агресію проти СРСР через власну територію. За необхідності для цієї

<sup>188</sup> Martin D. Armed Neutrality – Australia's Alternative [Електронний ресурс] / David Martin // Peace Dossier. – 1984. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.mapw.org.au/files/downloads/Armed-Neutrality\\_David-Martin.pdf](https://www.mapw.org.au/files/downloads/Armed-Neutrality_David-Martin.pdf) ., P. 3.

<sup>189</sup> BASSETT B. FACTORS INFLUENCING SWEDEN'S CHANGING STANCE ON NEUTRALITY [Електронний ресурс] / BERGEN BASSETT // College of the University of Illinois Urbana-Champaign. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/34336/Bassett\\_Bergen.pdf?sequence=1](https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/34336/Bassett_Bergen.pdf?sequence=1) ., P. 10-12.

<sup>190</sup> The SAAB 37 Viggen [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.airvectors.net/avvig.html>.

<sup>191</sup> Eckstein M. U.S., Sweden Sign Agreement To Collaborate On Anti-Sub, Anti-Air R&D, Exercises [Електронний ресурс] / Megan Eckstein // USNI. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: [https://news.usni.org/2016/06/08/sweden\\_us\\_agreement](https://news.usni.org/2016/06/08/sweden_us_agreement).

<sup>192</sup> Martin D. Armed Neutrality – Australia's Alternative [Електронний ресурс] / David Martin // Peace Dossier. – 1984. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.mapw.org.au/files/downloads/Armed-Neutrality\\_David-Martin.pdf](https://www.mapw.org.au/files/downloads/Armed-Neutrality_David-Martin.pdf) ., P. 3.

мети СРСР міг надати після консультацій відповідну допомогу Фінляндії<sup>193</sup>. Отже, збройні сили країни не прямо, а опосередковано, у випадку відносин з СРСР, сприяли дотриманню нейтралітету Фінляндії. Ефективні збройні сили Фінляндії мали гарантувати, що її територія чи повітряний простір не будуть використані для агресії проти СРСР, водночас, попереджуючи появу радянських збройних сил на власній території. З цією метою, для прикладу, Фінляндія закуповувала у 1960-х роках на радянські кредити літаки-перехоплювачі МіГ-23. Окрім того угода 1948 року передбачала неучасть сторін у союзах, що направлені один проти одного<sup>194</sup>.

Виведення із військово-морської бази Порккала-Удд у 1956 році радянського контингенту зміцнило нейтралітет Фінляндії. Адже це означало, що територія Фінляндії не буде використана як майданчик для можливої агресії СРСР проти країн НАТО, тим самим опосередковано втягуючи Фінляндію у гіпотетичне протистояння.

**В умовах завершення біполярної конфронтації в Європі Швейцарія, Швеція і Фінляндія фактично почали відмовлятися від реалізації класичної політики нейтралітету або модернізували її відповідно до нових умов.** Перш за все, це проявилось у приєднанні

Фінляндії, Швеції і Австрії до ЄС у 1995 році, а Швейцарії до ООН у 2002 році, участі цих трьох країн у програмі Партнерство заради миру і наданні власних контингентів до операцій НАТО (Косово, Афганістан). Такий відхід від політики класичного нейтралітету визначався розширенням кола загроз для національної безпеки цих країн, протидія яким вимагала посилення співпраці із міжурядовими міжнародними організаціями і структурами<sup>195 196</sup>. У випадку Швеції можна усе більше говорити про проведення політики позаблоковості, а не нейтралітету як такого. Адже фактично позаблоковість, як і нейтралітет Швеції означає односторонню заяву про наміри, яка при цьому не виключає можливості прямої чи опосередкованої залученості до військових операцій. Швейцарія тим часом із 1990-х років перейшла до моделі «диференційованого нейтралітету». На практиці це зводилося до готовності підтримувати економічні санкції проти держави-агресора, при цьому утримуючись від надання військових контингентів.

**Після агресії РФ проти України такі країни як Швеція і Фінляндія офіційно почали посилювати співпрацю із США і НАТО.** На Уельському саміті НАТО 2014 року обидві країни підписали домовленості із Альянсом щодо отримання доступу останнього у

<sup>193</sup> Договір о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Союзом Советских Социалистических Республик и Финляндской Республикой [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/246\\_004](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/246_004).

<sup>194</sup> Visuri P. Evolution of Finnish military doctrine [Електронний ресурс] / Pekka Visuri // War College. – 1990. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/119958/FDS%201%20OCR.pdf?sequence=2>, P. 45-46

<sup>195</sup> DeVore M. From Armed Neutrality to External Dependence: Swiss Security in the 21st Century / M. DeVore, A. Stahl. // Swiss Political Science Review. – 2011. – №17(1). – P. 1–26.

<sup>196</sup> BASSETT B. FACTORS INFLUENCING SWEDEN'S CHANGING STANCE ON NEUTRALITY [Електронний ресурс] / BERGEN BASSETT // College of the University of Illinois Urbana-Champaign. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/34336/Bassett\\_Bergen.pdf?sequence=1](https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/34336/Bassett_Bergen.pdf?sequence=1).

випадку війни до аеродромів цих країн<sup>197</sup>. Під час навчань НАТО Baltops 2016 уперше контингент НАТО проводив висадку на територію Фінляндії.

8 червня 2016 року міністри оборони Швеції і США підписали заяву про наміри щодо посилення військової співпраці. Цей документ серед усього іншого передбачає спільні військові навчання і тренування, обмін інформацією, співпрацю по ВПС і протичовновій боротьбі. У документі чітко сказано, що домовленість спрямована проти «регіональних держав, які тестують межі витривалості»<sup>198</sup>. На сьогоднішній день переговори щодо подібної угоди із США веде Фінляндія<sup>199</sup>.

### 5.3. НЕДОЛІКИ МОДЕЛІ ОЗБРОЄНОГО НЕЙТРАЛІТЕТУ

Незважаючи на формальну ефективність моделі озброєного нейтралітету, дослідники наводять **три умови для її успішної реалізації**:

- створення надійного ефекту стримування;
- корисний ефект нейтралітету для міжнародної системи;
- визнання нейтрального статусу великими державами.

Так, у Швейцарії іще із 13 століття сформувалася культура готовності до військової служби серед населення, що на практиці реалізовувалася через постійні тренування<sup>200</sup>. На сьогоднішній день Швейцарія спирається на модель територіальної оборони, що означає наявність зброї на руках безпосередньо у військовослужбовців. Із іншого боку, нейтралітет Швейцарії допомагав підтримувати той фактор, що великі держави отримували користь від такого військово-політичного статусу Швейцарії. Ця країна протягом двох світових воєн виступала майданчиком для неформальних контактів між ворогуючими державами, надавала гуманітарну допомогу постраждалим від війни і біженцям. Як наслідок, це призвело до того, що **нейтралітет Швейцарії почав сприйматися як інтегральна частина будь-якого міжнародного порядку у Європі**.

Однак слід відзначити, що навіть цих факторів може виявитися недостатньо для успішної реалізації політики озброєного

<sup>197</sup> FREEDBERG S. Fear of Russia drives Sweden closer to NATO [Електронний ресурс] / SYDNEY FREEDBERG // Breaking Defense. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://breakingdefense.com/2016/09/fear-of-russia-drives-sweden-closer-to-nato/>.

<sup>198</sup> Eckstein M. U.S., Sweden Sign Agreement To Collaborate On Anti-Sub, Anti-Air R&D, Exercises [Електронний ресурс] / Megan Eckstein // USNI. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: [https://news.usni.org/2016/06/08/sweden\\_us\\_agreement](https://news.usni.org/2016/06/08/sweden_us_agreement).

<sup>199</sup> Militarily neutral Finland in talks with U.S. on closer defense collaboration; minister [Електронний ресурс] // Reuters. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reuters.com/article/us-finland-usa-defense-idUSKCN10X1AA>.

<sup>200</sup> Dreyer J. Swiss Neutrality Examined: Model, Exception or Both? / J. Dreyer, N. Jesse. // Journal of Military and Strategic Studies. – 2014. – №15(3). – P.73-82

нейтралітету<sup>201</sup>. Це найяскравіше демонструє історичний досвід низки інших європейських країн. Так, Бельгія із початком Першої і Другої світової війни проголосила про проведення політики озброєного нейтралітету, однак це не врятувало країну від агресії з боку Німеччини. Те саме стосується Данії, Голландії, Норвегії, Фінляндії протягом Другої світової війни. Іншими словами, насправді першим і головним критерієм, який визначає можливість успішного проведення політики озброєного нейтралітету є геостратегічне значення тієї чи іншої країни для держави, яка проводить агресивну (ревізіоністську) політику. Тому, **навіть якщо країна задекларує і буде проводити політику озброєного нейтралітету, при цьому буде знаходитися в зоні геостратегічних інтересів великої держави, така політика не допоможе їй уникнути агресії.**

Навіть успішний досвід Швейцарії і Швеції протягом Другої світової війни підтверджує цей факт від супротивного. Геостратегічне положення цих країн було другорядним для реалізації III Рейхом своїх планів щодо встановлення домінування в Європі. Тому вони не становили особливого інтересу для тодішнього Берліна, який би виправдав війну. При цьому, в умовах фактичного домінування III Рейху в Європі протягом 1940-1943 років як **Швейцарія, так і Швеція були змушені модифікувати свою зовнішню політику для врахування інтересів Берліна, цим самим порушуючи обов'язки класичних нейтральних**

**країн**<sup>202</sup>. Йшлося про поступки передусім в економічній сфері. У самій Швеції протягом цього періоду було чітко розуміння того, що успішність політики озброєного нейтралітету, визначається тим, що вона не була головним предметом агресії<sup>203</sup>. Іншими словами, за умови встановлення повного домінування III Рейху над Європою можливість прямої агресії проти Швейцарії і Швеції значно зросла б за умов відмови проведення політики відповідно до інтересів Берліна.

Період холодної війни також засвідчив центральне значення геостратегічного положення країни як головної умови можливості ефективного проведення політики озброєного нейтралітету. Приклад Швеції є більш показовим, адже на відміну від Швейцарії, ця країна протягом холодної війни знаходилася на передній лінії розлому між двома ворогуючими блоками.

Тому ще у 1950-х роках прем'єр-міністр Швеції Таге Ерландер вирішив посилити співпрацю із США і НАТО, розуміючи, що у випадку війни Швеція не виживе за умови проведення реальної політики озброєного нейтралітету<sup>204</sup>. Швеція вирішила дозволи-

---

<sup>201</sup> Dreyer J. Swiss Neutrality Examined: Model, Exception or Both? / J. Dreyer, N. Jesse. // Journal of Military and Strategic Studies. – 2014. – №15(3). P.69-72

<sup>202</sup> Dreyer J. Swiss Neutrality Examined: Model, Exception or Both? / J. Dreyer, N. Jesse. // Journal of Military and Strategic Studies. – 2014. – №15(3). P.66

<sup>203</sup> BASSETT B. FACTORS INFLUENCING SWEDEN'S CHANGING STANCE ON NEUTRALITY [Електронний ресурс] / BERGEN BASSETT // College of the University of Illinois Urbana-Champaign. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/34336/Bassett\\_Bergen.pdf?sequence=1](https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/34336/Bassett_Bergen.pdf?sequence=1), P.12

<sup>204</sup> BERGER S. THE GREAT PARADOX OF SWEDISH NEUTRALITY IN THE COLD WAR AND TODAY [Електронний ресурс] / SUSANNE BERGER // War on Rocks. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://warontherocks.com>

ти наприкінці 1950-х років заходити американським субмаринам із ядерним озброєнням у власні територіальні води. В обмін на це США допомогли Швеції у створенні вичезганого літака Saab 37 Viggen, на якому стояв американський комп'ютер СК37. Американці пішли на такий крок розраховуючи, що у випадку тотальної війни ВПС Швеції зможуть протидіяти літакам протичовнової боротьби СРСР, які будуть спрямовані проти американських субмарин. Тим самим можна сказати, що допомога США Швеції щодо розбудови її військового потенціалу, який сприяв політиці озброєного нейтралітету, визначалася реальною зацікавленістю щодо посилення обороноздатності власних збройних сил і сил союзників на випадок тотальної війни. Врешті-решт у 1960 році було досягнуто неформальної домовленості щодо отримання допомоги від Заходу у випадку агресії СРСР проти Швеції<sup>205</sup>. Таким чином, **протягом холодної війни Швеція вийшла певною мірою від політики озброєного нейтралітету.**

Понад те, як свідчать плани СРСР, особливо до початку 1960-х років, у випадку початку війни між НАТО і ОВД Швеція напевне стала б об'єктом агресії. Це безпосередньо пов'язано із геостратегічним значенням країни як такої. У випадку війни для СРСР важливим було

отримання контролю над атлантичним побережжям Норвегії, що дозволяло б уникнути блокади Північного флоту СРСР. Оскільки Швеція знаходилася на шляху СРСР до Норвегії, тому із великою вірогідністю у процесі боротьби за атлантичне побережжя Скандинавського півострову Швеція стала б об'єктом агресії СРСР<sup>206</sup>. Це підтверджує у своїх спогадах і колишній Міністр оборони Швеції Свен Андерсон. Під час візиту до Москви у 1971 році і зустрічі із військовим керівництвом СРСР йому чітко дали зрозуміти, що у випадку широкомасштабної війни у Європі, Кремль не буде поважати нейтральний статус Швеції, так само як і те, що у Швеції не вистачить ресурсів для його захисту.<sup>207</sup>

**Отже, можемо говорити про формування після Другої світової війни міфу про ефективність політики озброєного нейтралітету в умовах активної ревізії окремими державами міжнародного порядку.** При цьому, історичний досвід європейських країн чітко демонструє, що головною умовою ефективності такої політики є відсутність значної геостратегічної зацікавленості країн-ревізійоністів щодо країн, які проводять політику озброєного нейтралітету. Успішність політики озброєного нейтралітету Швеції і Швейцарії протягом Другої світової війни насправді є винятком, який лише доводить складність втілення цієї політики.

При розгляді і аналізі досвіду нейтралітету як моделі для України необхідно також мати на увазі приклади двох країн колишнього

---

com/2015/12/the-great-paradox-of-swedish-neutrality-in-the-cold-war-and-today/.

<sup>205</sup> Pond E. Secrets of the Baltic: Swedish Cold War Neutrality Revisited [Електронний ресурс] / Elizabeth Pond // World policy blog. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.worldpolicy.org/blog/2012/09/26/secrets-baltic-swedish-cold-war-neutrality-revisited>.

<sup>206</sup> Sweden: Cold War sites [Електронний ресурс] // The Baltic initiative and network – Режим доступу до ресурсу: <http://coldwarsites.net/country/sweden>.

<sup>207</sup> Взять Готланд за шесть часов – <http://www.svoboda.org/a/28010697.html>

СРСР – Молдови та Туркменістану. Молдова в односторонньому порядку не просто заявила про постійний нейтралітет, але закріпила це положення у власній Конституції. Це положення було закріплено саме з метою змусити РФ вивести свої війська і озброєння із Придністров'я. Однак Кремль, незважаючи на такі односторонні поступки Кишинєва, продовжує фактично порушувати територіальну цілісність і суверенітет Молдови. Наприкінці 2000-х Кишинєв навіть виступив із ідеєю закріпити постійний нейтралітет Молдови шляхом міжнародного визнання цього статусу. Однак РФ неофіційними каналами відмовилася від такої пропозиції. **Молдовський приклад чітко підтверджує те, що постійний нейтралітет не допоможе ні попередити, ні ліквідувати наслідки агресивних дій іншої держави, якщо держава-ревізіоніст має інші плани.**

Окремим унікальним випадком можна вважати приклад Туркменістану, який спочатку закріпив постійний нейтралітет на рівні національного законодавства, а у грудні 1995 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила резолюцію, якою визнала і підтримала новий міжнародно-політичний статус країни<sup>208</sup>. Окрім того ця резолюція містила заклик до інших держав-членів ООН, щоб ті поважали і підтримували нейтральний статус Туркменістану. Але така практика визнання нейтрального статусу через резолюцію ГА ООН стала унікальним явищем. Резолюція ГА ООН не створює дієвих

механізмів гарантування нейтрального статусу Туркменістану.

Саме бачення мети політики нейтралітету спочатку зводилося до перетворення країни на місце вирішення регіональних суперечок, а потім як спосіб режиму Сапармурата Ниязова максимально закрити країну від зовнішнього впливу. Ашгабаду вдавалося підтримувати статус нейтральної держави, не зважаючи на угоду зі США 2002 року щодо використання повітряного простору країни і аеропорту столиці для транзиту вантажів в Афганістан.

Однак опосередкованим викликом для такої політики стає зростаюча дестабілізація у сусідньому Афганістані, що проявляється у рейдах Талібану до Туркменістану. У жовтні 2015 року під час візиту до Узбекистану президент Туркменістану Гурбангули Бердимухамедов порушував питання отримання допомоги Ташкента в протидії зростаючій загрозі із боку Талібану. Паралельно із цим відбувався візит керівника МЗС Туркменістану до США, де також порушувалося питання отримання американської допомоги для посилення безпеки країни. Згодом міністр оборони Росії Сергій Шойгу під час візиту до Туркменістану 8 червня 2016 року виступив із ідеєю надання допомоги Ашгабаду із метою посилення потенціалу для протидії Талібану. ЗМІ Росії писали про те, що Ашгабад прийняв пропозицію Москви щодо співпраці. Зі свого боку, Туркменістан намагається і далі применшувати загрозу із боку Талібану і робить опору на загони самооборони туркмен у Афганістані. **Однак, врешті-решт, на тлі наростання дестабілізації в Афганістані перед Ашгабадом**

---

<sup>208</sup> Maintenance of international security – A Permanent neutrality of Turkmenistan – [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/50/80&Lang=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/50/80&Lang=E)



**поставатиме питання необхідності залучення зовнішніх акторів для протидії Талібану. Це, у свою чергу, ставитиме питання щодо спроможності Туркменістану і далі проводити політику позитивного нейтралітету.** Особливо, зважаючи на те, що РФ зазвичай схильна обмінювати допомогу в одній сфері на поступки в іншій, які враховують російські національні інтереси.

#### 5.4. ЯК МОДЕЛЬ МОЖЕ ДОПОМОГТИ У СТРИМУВАННІ АГРЕСІЇ РОСІЇ?

Модель озброєного нейтралітету не була вигідною для України як до агресії РФ, так і в процесі агресії РФ, адже ця модель не дозволяє реалізувати національні інтереси держави, що ґрунтуються на праві вільно обирати вектор зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної інтеграції для створення економічних і політичних умов для сталого розвитку країни.

З одного боку, можна було б припустити, що домовленість щодо перетворення України на нейтральну державу між США і РФ в процесі реалізацією адміністрацією Барака Обами політики на «перезавантаження» у відносинах із РФ протягом 2009-2010 років дозволила б попередити агресію Кремля проти України. Однак слід нагадати, що питання місця України у військовій архітектурі безпеки Євроатлантичного регіону було закрито у 2010 році із проголошенням політики позаблоковості через прийняття відповідного Закону про засади внутрішньої і зовнішньої політики Верховною Радою України 1 липня 2010 року.

Але навіть можлива домовленість між великими державами щодо проголошення України нейтральною державою із великою вірогідністю не врятувала б Україну від агресії РФ. Основною причиною агресії РФ стала втрата будь-яких невійськових інструментів впливу на Україну, в умовах фактичного проґрашу протистояння із ЄС щодо вибору Україною вектору економічної інтеграції. Тим самим навіть можлива угода про нейтралітет, яка була б безперечно краща за одностороннє проголошення офіційним Києвом позаблоковості, оскільки означала б необхідність усунення із



території України Чорноморського флоту РФ, із великою вірогідністю не врятувала б Україну від агресії.

Причиною агресії РФ було не питання військової орієнтації України, що і так було закрито після прийняття вищезгаданого закону від 1 липня 2010 року, а питання економічної інтеграції, що не регулюються проведенням озброєного нейтралітету. Як відомо, в Україні лише під час активної агресії 2014 року почалася загальнонаціональна дискусія щодо необхідності відмови від позаблоковості. Лише у грудні 2014 року ВРУ проголосувала за відмову від позаблоковості. Ще у березні 2014 року вище українське керівництво було готове гарантувати Кремлю відсутність планів щодо євроатлантичної інтеграції. У березні 2014 року під час першого візиту до США тодішній прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк чітко заявив про те, що Україна не розглядає перспективи членства в НАТО<sup>209</sup>. Подібні заяви робив також тодішній керівник МЗС України Андрій Дешиця<sup>210</sup>. Як наслідок, Україна стала об'єктом агресії РФ іще до того як почався перегляд підходу до військово-політичного позиціонування у регіональній системі безпеки. Тому ідея про те, що агресія РФ стала на-

слідком проголошення офіційним Києвом курсу на НАТО, так само як і те, що можлива угода щодо нейтралітету дозволить вирішити усі протиріччя, не знаходять підтвердження. Агресія була розпочата Кремлем в умовах відсутності задекларованих Києвом намірів перетворитися на повноправного члена НАТО, а отже, і можлива угода про нейтралітет, яка б зняла це питання із порядку денного українсько-російських взаємин, не гарантує відмову Кремля від агресії проти України.

Держава не може реалізувати політику нейтралітету, будучи об'єктом агресії. Окрім того, така політика значною мірою закрила б можливість співпраці як із окремими країнами-партнерами, наприклад США, так і НАТО для посилення обороноздатності шляхом проведення двосторонніх і багатонаціональних навчань на території України. Таким чином, **запровадження в нинішніх умовах політики озброєного нейтралітету унеможливить ефективну відповідь РФ, яка в тому числі спирається на отримання міжнародної допомоги.**

---

<sup>209</sup> Яценюк заявив, что Украина не обсуждает перспективы членства в НАТО [Електронний ресурс] // Зеркало Недели. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: [http://zn.ua/POLITICS/yacenyuk-zayavil-cto-ukraina-ne-obsuzhdaet-perspektivy-chlenstva-v-nato-140560\\_.html](http://zn.ua/POLITICS/yacenyuk-zayavil-cto-ukraina-ne-obsuzhdaet-perspektivy-chlenstva-v-nato-140560_.html).

<sup>210</sup> Дешиця: В жодному документі не написано, що Україна має стати членом НАТО [Електронний ресурс] // День. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://day.kyiv.ua/uk/news/190314-deshchicya-v-zhodnomu-dokumenti-ne-napisano-shcho-ukrayina-maie-stati-chlenom-nato>.

Між тим, серед деяких дослідників, які представляють школу реалістів у міжнародних відносинах, поширене переконання щодо можливості перетворення України на нейтральну державу між Росією і західними структурами, що дозволить вирішити протиріччя і припинити війну<sup>211</sup>. У нинішніх умовах після 2,5 років війни Україні пропонують модифікований австрійський сценарій 1955 року, який фактично означає збереження Росією контролю над де-факто і де-юре окупованими територіями і надання гарантії ненападу на Україну у відповідь на відмову України від євроатлантичної інтеграції<sup>212</sup>. Однак такі пропозиції не враховують глибинних рушійних сил політики Москви щодо України: Росія не лише прагне добитися гарантованої неучасті України у військово-політичних організаціях, але й отримати щонайменше відповідний рівень контролю над процесами, що пов'язані з Україною. Тому реалізація австрійського сценарію

(територіальна цілісність у обмін на нейтралітет) є малоймовірною. У випадку України Кремль цікавить не лише нейтралітет, але і реальні механізми гарантування цього статусу – а саме збереження де-факто чи де-юре контролю над окупованим Кримом і ОРДЛО, а через них над рештою України. Раніше Росія намагалася реалізувати це через втягування України до своїх інтеграційних економічних об'єднань, після усвідомлення неспроможності реалізувати цю ціль-максимум у 2014 році РФ перейшла до агресії як до останньої форми збереження контролю над Україною. Тому **в нинішніх умовах гіпотетичне проголошення Україною нейтралітету за модифікованим австрійським сценарієм має усі шанси повторити долю Будапештського меморандуму**. Така угода дозволить Росії уникнути відповідальності за агресію. Проголошення і проведення Україною політики озброєного нейтралітету лише посилять ризики для нашої держави. Адже вона не враховує історичний досвід, відповідно до якого така політика може бути успішною, тільки коли йдеться про країну, що представляє другорядний чи третьорядний інтерес для держави-ревізіоніста.

<sup>211</sup> Michael O. How to Save Ukraine [Електронний ресурс] / O'Hanlon Michael // 2015 – Режим доступу до ресурсу: <http://www.politico.com/magazine/story/2015/05/a-way-forward-for-the-west-on-ukraine-and-russia-118471>. Mearsheimer J. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault [Електронний ресурс] / John Mearsheimer // Foreign Affairs. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault>. Walt S. Why Arming Kiev Is a Really, Really Bad Idea [Електронний ресурс] / Stephen Walt // Foreign Policy. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://foreignpolicy.com/2015/02/09/how-not-to-save-ukraine-arming-kiev-is-a-bad-idea/>.

<sup>212</sup> MACGREGOR D. The Ukrainian State Treaty: An Offer Putin Can't Refuse [Електронний ресурс] / DOUGLAS MACGREGOR // Foreign Policy. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://foreignpolicy.com/2016/08/01/the-ukrainian-state-treaty-an-offer-putin-cant-refuse-russia-nato-ukraine/>

## 5.5. ІМОВІРНІСТЬ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МОДЕЛІ ОЗБРОЄНОГО НЕЙТРАЛІТЕТУ

У випадку із озброєним нейтралітетом і можливості Україною його запровадження виникає парадоксальна ситуація. Доки в РФ пануватиме нинішнє бачення України як країни, яка є частиною її сфери впливу і позбавлена міжнародної суб'єктності, доти можливість запровадження моделі озброєного нейтралітету є неможливою<sup>213</sup>. При цьому **у разі відходу РФ від такої позиції щодо**

**України необхідності і доцільності запровадження політики озброєного нейтралітету не буде, оскільки для Кремля не буде принциповим питання вектору військово-політичної чи економічної інтеграції України.**

Однак у цьому контексті на окрему увагу заслуговують результати соціологічного опитування, яке проводила компанія TNS на замовлення Інституту світової політики у 2016 році. Загалом нейтралітет як пріоритет зовнішньої політики України підтримують 24,7% опитаних респондентів<sup>214</sup>. Ідея перетворення України на

Графік 4. Якими, на вашу думку, мають бути головні пріоритети у зовнішній політиці України?



<sup>213</sup> Тренин Д. Россия и мир в XXI веке / Дмитрий Тренин. — Москва: Эксмо, 2015. — 384 с. — (Отдельное издание), «Россия и суверенитет других стран»

<sup>214</sup> Що українці думають про пріоритети зовнішньої політики? [Електронний ресурс] // інститут світової політики. — 2015. — Режим доступу до ресурсу: <http://iwp.org.ua/ukr/public/2116.html>.

нейтральну державу особливо привабливою на Сході – там її підтримали 32,9% опитаних. На Заході цю ідею підтримують лише 9,9% опитаних. У Києві 22,2%, на Півночі – 17,9%, у Центрі – 25,2%, на Півдні – 23,5%. Окремо слід наголосити на тому, що українці називають саме Швейцарію як модель, на яку могла б орієнтуватися Україна у процесі вибору і реалізації політики озброєного нейтралітету.

Таку ситуацію можна пояснити, передусім, відсутністю чіткого розуміння причинно-наслідкових зв'язків у подіях 2013-2014 років, що пов'язані із початком агресії РФ проти України. Так само можна говорити і про відсутність розуміння серед населення причин, які визначили успішність політики озброєного нейтралітету Швейцарії. Із іншого боку, такі настрої можуть бути використані прихильниками ідеї перетворення України на нейтральну державу, що ставить окремим завданням активну роботу із населенням для роз'яснення роботи механізму нейтралітету. У іншому випадку дані соціології щодо настроїв серед населення можуть бути використані для реалізації планів, що суперечать національним інтересам України, як спосіб виправдання і просування ідеї зовнішнього нав'язування моделі нейтральності.

Після перемоги Революції Гідності і з початком війни РФ проти України серед провідних національних політичних сил почав формуватися консенсус щодо необхідності відмови від політики позаблоковості і відновлення курсу на євроатлантичну інтеграцію України. Винятком можна вважати лише позицію Опозиційного блоку, в програмі якого в вересні 2014 року було зазначено, що ця сила підтримує ідею позаблокової і нейтральної України.

На противагу цьому, у процесі виборчої кампанії до парламенту ВО «Батьківщина» озвучувала ідею проведення референдуму, у разі входження політсили до Парламенту, щодо членства України в НАТО. Однак сили, які після виборів до Верховної Ради сформували правлячу коаліцію, в угоді прописали, що одним із пріоритетів їхньої роботи є повернення до курсу на євроатлантичну інтеграцію.

На сьогоднішній день після переформатування нинішньої коаліції можна говорити про зміну підходів низки політичних сил щодо позиціонування України порівняно із 2014 роком. У серпні 2016 року лідер Радикальної партії Олег Ляшко висловив думку про те, що для України кращою моделлю буде саме нейтралітет. А «Батьківщина» уже не порушує питання про проведення референдуму щодо членства України в НАТО. Водночас БПП, Народний Фронт і Самопоміч продовжують підтримувати ідею євроатлантичної інтеграції України, тим самим не розглядаючи можливість перетворення України на нейтральну державу. Однак, слід відзначити, що завищені очікування щодо можливості швидкої євроатлантичної інтеграції, можуть викликати розчарування серед населення.

## 5.6. ЯК ВТІЛИТИ МОДЕЛЬ?

У випадку, якщо йдеться про можливу угоду щодо нейтрального статусу України, офіційний Київ із початку переговорів міг би виступити із позиції максимум. Тобто відновлення суверенітету і територіальної цілісності станом на 1 лютого 2014 року у обмін на відмову України від права вільно обирати військово-політичний напрямок інтеграції – іншими словами відмова від членства в НАТО. Водночас відносини України із ЄС не повинні бути предметом торгу адже питання економічного вектору інтеграції по своїй природі не стосуються статусу нейтралітету, який пов'язаний із військово-політичним позиціонуванням тієї чи іншої країни. Така постановка питання є необхідною, адже саме протистояння щодо вектору зовнішньоекономічної орієнтації України наприкінці 2013 на початку 2014 років стала тлом, після якого РФ пішла на агресію проти України. Однак важко уявити реалізацію такої максималістської позиції України – не в останню чергу тому, що з анексією Криму та агресією на Донбасі пов'язана легітимність існуючого у РФ політичного режиму. Так само модель визнання за РФ де-факто і де-юре підконтрольних територій України (ОРДЛО, Крим) разом із гарантуванням неучасті України у НАТО у обмін на гарантії безпеки із боку РФ Україні ігнорує два принципово важливі питання. Перш за все, Кремль не цікавлять ті території ОРДЛО, які вона контролює на сьогодні. Інтересом РФ був і залишається контроль над всією Україною. У нинішніх умовах Кремль хотів би отримати справжні гарантії збереження контролю над зовнішньою політикою України через реінтеграцію ОРДЛО на власних умовах до складу України. Інше питання

наскільки Україна після досвіду Будапештського меморандуму може покладатися на будь-які гарантії РФ. Тим самим прихильники ідеї нейтралітету України через визнання фактично нинішнього стану ігнорують те, що РФ у її теперішньому світосприйнятті цікавить саме контроль над Україною. Угода про нейтралітет зможе гарантувати такий контроль лише за умови відповідної реінтеграції ОРДЛО, що із великою ймовірністю може підірвати політичну стабільність на решті території України через делегітимізацію режиму, який погодиться на реалізацію російського сценарію фактичної нейтралізації України через реалізацію Мінських угод.

Можлива угода про нейтралітет так само не вирішить питання знаходження України у сірій зоні безпеки в Європі через неможливість отримати справжні гарантії безпеки – Україна фактично і надалі буде змушена покладатися на себе у питаннях національної оборони. Тим самим можлива угода про нейтралітет без модифікації російського підходу щодо України не буде виходом із ситуації, яка склалася. Навпаки таке рішення відповідало б, передусім, інтересам РФ, меншою мірою країн ЄС і США, але повністю не відповідало б інтересам України, які полягають у збереженні максимальної свободи щодо вибору вектору економічної і політичної інтеграції і тим самим гарантування усіх умов для сталого розвитку нашої держави. Будь-яка угода про нейтралітет за нинішніх умов особливо із відповідними гарантіями через реінтеграцію ОРДЛО на умовах РФ може повторити долю позаблоковості. Іншими словами, це посилило б, а не послабило б ризики для національної безпеки і

оборони у сучасних умовах. Адже, як було чітко продемонстровано, навіть озброєний нейтралітет може спрацювати лише у випадку, коли країна, яка його проводить, не є головним інтересом країни, яка проводить політику ревізйонізму.

Нинішня зовнішньополітична ідентичність Кремля, яка заперечує будь-яку суб'єктність держав пострадянського простору, буде стимулювати РФ тією чи іншою мірою до агресивних кроків щодо України як останньої форми контролю. За таких умов **нейтралітет робитиме можливість продовження Росією політики агресії щодо України більш, а не менш ймовірно.**

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Виходячи із вище проаналізованого досвіду низки країн і особливостей взаємодії між Києвом і Москвою, на нинішньому етапі перетворення України на нейтральну державу за умови проведення політики озброєного нейтралітету не дозволить повною мірою гарантувати національні інтереси і безпеку. Варто утриматися від проголошення такого курсу.
2. За умов спроби зовнішніх акторів нав'язати Україні модель нейтральної держави у регіональній системі безпеки, офіційний Київ має поставити низку умов. Йдеться про відновлення України в кордонах станом на 1 лютого 2014 року (деокупація Криму разом із повним виведенням ЧФ РФ, деокупація ОРДЛО), відведення військ РФ від кордонів із Україною із паралельним розгортанням на постійній основі моніторингової місії ОБСЄ для підтвердження відсутності воєнних загроз для України, жорсткі гарантії надання військової допомоги із боку країн-підписантів угоди про нейтралітет України у випадку порушення її суверенітету і територіальної цілісності. При цьому, така гіпотетична велика угода не може стосуватися посилення економічних і політичних зв'язків України з ЄС. В іншому випадку будь-яка угода щодо нейтрального статусу України може повторити долю Будапештського меморандуму.

## ПЕРЕВАГИ І НЕДОЛІКИ МОДЕЛІ

### Переваги нейтрального статусу України

1. Дозволить країнам Європи і США зняти питання України із порядку денного відносин із Росією і тим самим зменшити градус напруженості у взаємодії із Москвою.
2. Може частово зменшити поляризацію в українському суспільстві – особливо, у східних та південних областях України, які досі не сприймають інтеграції до НАТО.

### Недоліки нейтрального статусу України

1. Україна залишиться в сірій зоні безпеки, не будучи учасником дієвих механізмів гарантування безпеки.
2. Може призвести до загострення політичної нестабільності в Україні. Частиною суспільства таке рішення буде сприйнято як зрада національних інтересів, вирішальна капітуляція перед Росією.
3. Вимагає значних ресурсів, водночас можливість отримання зовнішньої допомоги буде суттєво обмежена.
4. На тлі перегляду, корекції моделі нейтралітету іншими країнами, що фактично свідчить про її нездатність дати відповідь на всі безпекові виклики сучасності, рішення України дисонуватиме зі світовими трендами переходу від жорсткого нейтралітету до обмеженої взаємодії із військовими союзами.

## ПОДЯКА

Інститут світової політики висловлює щиру подяку колегам із інших аналітичних центрів як в Україні, так і за кордоном, представникам органів влади України, закордонним дипломатам і політикам, які зробили свій внесок у це дослідження, але побажали лишитися неназваними. Особлива подяка за інтерес до цього дослідження Міністерству закордонних справ України. Ми вдячні за сприяння представникам РНБОУ, Міністерства оборони України, Офісу реформ при Міністерстві оборони України, Офісу віце-прем'єра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, штаб-квартири НАТО. Інститут вдячний *Олексію Семенію*, який аналітично супроводжував проект на всіх його етапах. Неоціненним був також внесок Директора Євразійського центру ім. Д. Патрічіу при Атлантичній раді США, Надзвичайного і Повноважного Посла США в Україні (2003-2006) *Джона Гербста* (Вашингтон); директора дослідницької програми зі Східного сусідства ЄС і по Росії Фінського інституту міжнародних відносин *Аркадія Мошеса* (Гельсінкі); експерта Німецького фонду *Маршалла Бруно Лете* (Брюссель). ІСП дякує давньому партнерові *Сергію Сидоренку*, головному редактору «Європейської правди» за комунікаційну підтримку. Усі кращі ідеї цього дослідження – результат взаємодії аналітичної команди Інституту світової політики зі згаданими фахівцями в безпечній сфері. Усі можливі хиби є винятковою відповідальністю авторів дослідження.



01001, Україна, Київ, вул. Еспланадна, 32 В, офіс 1  
Тел. +38 044 374 03 11  
e-mail: info@iwp.org.ua



[www.facebook.com/pages/Institute-of-World-Policy](https://www.facebook.com/pages/Institute-of-World-Policy)

[vk.com/public68498423](https://vk.com/public68498423)

[twitter.com/IWP\\_Ukraine](https://twitter.com/IWP_Ukraine)

01001, Україна, Київ, вул. Еспланадна, 32 В, офіс 1  
Тел. +38 044 374 03 11  
e-mail: [info@iwp.org.ua](mailto:info@iwp.org.ua)



[www.facebook.com/pages/Institute-of-World-Policy](https://www.facebook.com/pages/Institute-of-World-Policy)  
[vk.com/public68498423](https://vk.com/public68498423)  
[twitter.com/IWP\\_Ukraine](https://twitter.com/IWP_Ukraine)