

ЦЕНТР ДОСЛІДЖЕНЬ АРМІЇ, КОНВЕРСІЇ ТА РОЗЗБРОЄННЯ
CENTER FOR ARMY CONVERSION AND DISARMAMENT STUDIES



31 травня 2019

ВИКЛИКИ І РИЗИКИ

Безпековий огляд ЦДАКР № 10 (121)

Адреса: Вул. Іллінська, 10, офіс 5, Київ, 04070
тел.: +38 (044) 425-42-10
www.cacds.org.ua

Безпековий огляд «ВИКЛИКИ і РИЗИКИ» Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР, www.cacds.org.ua) здійснюється аналітиками ЦДАКР за підтримки банку «Аркада». Для підготовки оглядів залучаються відомі експерти, дипломати, військові фахівці та спеціалісти усіх відомств, що працюють у безпековому середовищі України.

Метою публікацій Безпекового огляду «ВИКЛИКИ і РИЗИКИ» є оперативне та аналітичне інформування зацікавлених профільних структур, ЗМІ та громадян, що цікавляться актуальними проблемами безпеки України.

Кожний огляд присвячений короткому періоду (1 – 2 тижні), та містить експертні думки, які можуть не збігатися з офіційною позицією української влади.

@2014 Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння
У разі цитування обов'язкове посилання на ЦДАКР

Редакційна колегія:

Бадрак В.В. – головний редактор, директор ЦДАКР

Копчак В.І. – відповідальний секретар, заступник директора ЦДАКР

Самусь М.М. – заступник директора ЦДАКР з міжнародних питань

Члени Редакційної колегії:

Бондарчук С.В. – член Експертної Ради у галузі національної безпеки, генеральний директор ДК «Укрспецекспорт» (2005-2010 рр.)

Згурець С.Г. – головний редактор журналу «Експорт озупня и оборонный комплекс Украины», директор інформаційно-консалтингової компанії (ІКК) Defense Express

Кабаненко І.В. – заступник міністра оборони (2014 р.), перший заступник начальника Генерального штабу ЗСУ (2012 – 2013 рр.), член Експертної Ради у галузі національної безпеки

Конопльов С.Л. – директор Гарвардської програми з чорноморської безпеки та програми з безпеки США-Росія і США-Південна Азія, член Експертної Ради у галузі національної безпеки

Литвиненко О.В. – заступник секретаря Ради національної безпеки і оборони України

Міхненко А.В. – головний редактор журналу «Ukrainian Defense Review»

Паливода К.В. – голова правління банку «Аркада», член Експертної Ради у галузі національної безпеки

Поляков Л.І. – голова Експертної Ради ЦДАКР, перший заступник міністра оборони України (2005 – 2007 рр.), заступник міністра оборони України (2014 р.)

Рябих В.О. – член Експертної Ради у галузі національної безпеки, директор з розвитку інформаційно-консалтингової компанії (ІКК) Defense Express

Щербак Ю.М. – письменник та громадський діяч, Надзвичайний і Повноважний Посол України в США (1994 - 1998 рр.), міністр охорони навколишнього середовища (1991 - 1992)

ЗМІСТ

ЗАГАЛЬНІ ОЦІНКИ

Ключові виклики і ризики у сфері безпеки і оборони у другій половині травня 2019 року – аналіз Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР)

У ДЗЕРКАЛІ ЕКСПЕРТНОЇ ДУМКИ

Українські оборонні технології. Як сформувати систему підтримки

«Заморожені» конфлікти на пострадянському просторі як виклик європейській безпеці

Иран на порозі воєнного протистояння з США

АНАЛІТИЧНІ РОЗРОБКИ

Новый закон о национальной безопасности.
Неоправданная потребность

Ключові виклики і ризики у сфері безпеки і оборони у другій половині травня 2019 року – аналіз Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР)



*Володимир Солов'ян,
керівник зовнішньополітичних проектів Центру досліджень армії,
конверсії та роззброєння (ЦДАКР)*

І знову вибори

Своє президентство Володимир Зеленський розпочав з місця в кар'єр. Не відходячи від парламентської трибуни, за якою кілька хвилин тому склав присягу Українському народові, новоспечений президент увів ін'єкцію адреналіну в електоральну артерію країни.

Крапку в дискусії про дочасні парламентські вибори Шостий поставив в своїй інавгураційній промові. Новий склад Верховної Ради українці обиратимуть 21 липня. Тут варто обмовитись: технічно Конституційний суд України (КСУ) має можливість вставити палку в колеса президентського велосипеда - подання 62 народних депутатів щодо

конституційності указу президента про розпуск парламенту не забарилось. Питання розглядатиметься вже у вівторок, 4 червня, на засіданні Великої палати КСУ. Якщо рішення про невідповідність указу глави держави Конституції з'явиться до дати виборів, виборчий процес буде зупинено (норми законодавства передбачають «мінімальний» термін - місяць з дати публікації указу в офіційних джерелах).

Втім, як свідчить досвід минулих криз у відносинах парламенту і Адміністрації президента, подібний сценарій вкрай мало ймовірний. Оракули Основного закону завжди уважно слідкували за рухом політичного флюгера на Бан-

Законодавча лакуна, в якій перебуває питання функціонування коаліції, формує комфортні умови для обґрунтування волюнтариського кроку Зеленського

Мотив піти на позачергові парламентські вибори доволі очевидний - це високий рейтинг партії «Слуга народу»

На висоті свого президентського рейтингу Зеленський перебуває у доволі зручній позиції для атаки парламенту

ковій. Так було в 2007 р., коли Віктор Ющенко припинив повноваження п'ятого скликання Ради. В 2014р. Петро Порошенко також не зустрів жодного спротиву з боку судової гілки влади у відповідь на перезавантаження парламенту. Так само немає передумов, що 2019-й стане виключенням.

Законодавча лакуна, в якій перебуває питання функціонування коаліції, формує комфортні умови для обґрунтування волюнтариського кроку Зеленського. Представники вчорашньої «більшості» вважають, що вона остаточно зруйнувалась лише 17 травня, після вдаваного демаршу «Народного фронту». Втім доказів (поіменного списку) її існування до формального розпаду «коаліціанти» надати так і не змогли. Тому повне право на життя має протилежна точка зору, якої дотримується нова влада і її ситуативні союзники на Грушевського 5. Відповідно до цієї позиції, коаліція «зіграла в ящик» ще на початку 2016-го, після виходу фракцій «Батьківщина», «Самопоміч» і «Радикальної партії Олега Ляшко»(РПЛ). Отож, Зеленський мав право, відповідно до конституційних норм, зіпсувати народним депутатам літні канікули.

Інше питання – чи керувався при цьому Володимир Олександрович виключно логікою і вимогою Закону? Мотив піти на позачергові парламентські вибори

доволі очевидний - це високий рейтинг партії «Слуга народу».

Певно, сам Зеленський і його оточення усвідомлюють, що популярність президентської політики ще не набула міцного каркасу. Вся конструкція історії успіху Зеленського тримається на антирейтингу традиційних еліт і персональній харизмі экс-коміка. Перші промахи владної команди (а вони неминуче прийдуть) потягнуть вниз високі показники «Слуги народу». В такій диспозиції рішення не відкладати волевиявлення до осені є цілком виправданим.

Стислі терміни кампанії багатократно пришвидшують політичний процес. Протягом найближчих тижнів учасникам перегонів необхідно провести з'їзди, сформувати списки, заповнити мажоритарну мозаїку своїми кандидатами і, власне, провести кампанію в умовах жорсткого часового цейтноту та літньої розслабленості виборця.

На висоті свого президентського рейтингу Зеленський перебуває у доволі зручній позиції для атаки парламенту. Верховна Рада, в якій більшість була сформована під Петра Порошенка, позбавлена потенціалу для конструктивної роботи з новим главою держави. Це демонструють перші голосування за ініціативи Банкової, які не знаходять підтримки і половини необхідної кількості депутатів.

Формувати коаліцію з такого брикливого «матеріалу» - даремно

Загроза системи з партією-гегемом обумовлена тим, що політиком-новачок Зеленський не зможе розділити політичну відповідальність з союзною політсилою. З іншого боку, домінування пропрезидентської сили в парламенті нівелює роль законодавчого органу в системі влади, а разом з тим і деклароване відновлення принципів парламентсько-президентської республіки

витрачати нервові клітини. Втім уже сьогодні в голосуванні і риторичі навколо- і парламентських гравців простежуються обриси майбутнього пропрезидентського консенсусу в стінах парламенту.

Отож, наразі серед соціологів не викликає сумнівів - 5% бар'єр легко перестрибнуть президентська партія, «Опозиційна платформа», «Батьківщина» та «Європейська солідарність». В той же час, як свідчать опитування, в «зоні вильоту» опинились одразу три фракції - РПЛ, «Самопоміч» і «Народний фронт».

Перший сценарій передбачає формування однопартійної більшості (вперше в історії вітчизняного парламентаризму) лідером уподобань українців - «Слугою народу». Ймовірність такого розвитку подій в експертному середовищі оцінюють як доволі низьку, однак відкидати подібний сценарій передчасно. Загроза системи з партією-гегемом обумовлена тим, що політик-новачок Зеленський не зможе розділити політичну відповідальність з союзною політсилою. З іншого боку, домінування пропрезидентської сили в парламенті нівелює роль законодавчого органу в системі влади, а разом з тим і деклароване відновлення принципів парламентсько-президентської республіки.

Другий сценарій, більш реалістичний, описує створення коаліції

на основі «Слуги народу» за участі «Батьківщини» (Юлія Тимошенко претендує на ключову роль у векторі соціальної політики) та групи позафракційних депутатів-мажоритарників, серед яких на солідне представництво розраховує так звана «партія мерів» (читай Труханова-Кернеса), яку активно «консультує» олігарх-ньюзмейкер Ігор Коломойський. Потенційно розширити список більшості можуть дрібні фракції Анатолія Гриценка та міні-сенсації президентських виборів Ігоря Смешка. Однак, за умов сольного виступу, бекграунду президентських перегонів буде недостатньо для успіху.

Непогані шанси на подолання виборчого порогу має і західноукраїнське alter ego Зеленського - Святослав Вакарчук. Довгоочікуваний похід лідера гурту «Океан Ельзи» в політику - один з факторів, що робить дочасні вибори в парламент привабливою перспективою для поріділої команди експрезидента Порошенка: за два місяці перетік голосів до «Голосу» (партія Вакарчука) навряд чи набуде катастрофічних для «Європейської солідарності» (ЄС) наслідків. В новому парламенті ці дві політсили можуть утворити прозахідне крило опозиції при збереженні ідеологічних розбіжностей (правоконсерватизм і право-лібералізм). До речі, доволі низький рейтинг «ЄС» (5 - 8%) може стати важким,

Суттєвим викликом для майбутнього скликання Ради є мобілізація проросійської опозиції

Представники команди президента неодноразово підкреслювали – в «дипломатичних» послугах Медведчука потреби більше немає

хоча й не смертельним, ударом по амбіції Петра Олексійовича очолити опозицію.

Суттєвим викликом для майбутнього скликання Ради є мобілізація проросійської опозиції. У разі консолідації «Опоблоку» і «Опозиційної платформи – За життя», біло-голуба опозиція отримує статус «другої політсили» країни. Парламентський «ренесанс» сірого кардинала кучмівських часів – Віктора Медведчука свідчить про реалізацію плану-мінімум Кремля на українському напрямку: створити представницьку фракцію під куполом Ради, яка б знаходилась на ручному управлінні Білокам'яної. Втім постать кума Путіна у цьому сплаві колишніх регіоналів робить токсичною співпрацю нової влади з фракцією «Опоблоку-Опоплатформи», оскільки автоматично втягує Зеленського в процес сепаратних домовленостей з окупантом.

Власне, представники команди президента неодноразово підкреслювали – в «дипломатичних» послугах Медведчука потреби більше немає. Втім є й інша сторона медалі. «Покаранням» зі сторони Кремля за одностороннє перекриття каналу тіньової комунікації Києва і Москви може стати уповільнення діалогу щодо звільнення українських бранців, в тому числі моряків ВМСУ. Ймовірно, цей «жест доброї волі» (так зване

«помилування») Путін відкладе до часу, коли Зеленський проявить готовність впустити у коридори влади російських агентів впливу.

До речі, 25 травня, Міжнародний трибунал ООН з морського права зобов'язав РФ звільнити (протягом місяця) захоплених моряків і три плавзасоби. Цілком очікувано, що російська влада начхала на міжнародне право і заявила, що виконувати відповідне рішення не збирається.

Підводні рифи референдуму

Новопризначений глава Адміністрації президента України Андрій Богдан «підірвав» вітчизняний медіапростір заявою про те, що влада розглядає винесення на всенародний референдум питання про укладення мирних домовленостей з РФ. Наступного дня сам президент був змушений уточнити сутність пропозиції: «Це не законодавчий референдум, а інформаційний: громадяни, що ви думаєте? Це нормальна розмова з людьми», – запевнив Зеленський.

Паралельно в команді президента запевняють про роботу над законопроектом про референдум. Лише після прийняття цього документу ми матимемо розуміння яким інструментарієм влада планує послуговуватися для замірювання ставлення суспільства до пропонованої угоди з РФ. Втім сьогодні Банкова не має навіть рамко-

Заява Богдана наразі не повинна викликати паніки, адже сам предмет плебісциту – гіпотетичні домовленості з Кремлем - відсутній

За умов потужної інформаційної війни, результати такого референдуму можуть суттєво обмежити позицію України та позбавити можливостей маневру під час переговорного процесу

вого концепту такого «миру». Тому заява Богдана наразі не повинна викликати паніки, адже сам предмет плебісциту – гіпотетичні домовленості з Кремлем - відсутній.

Тим не менш, експерти Центру досліджень армії конверсії та роззброєння (ЦДАКР) наголошують на цілком обґрунтованих ризиках, які може спричинити референдум про «дружбу народів». Як вважає директор ЦДАКР Валентин Бадрак, «за умов потужної інформаційної війни, результати такого референдуму можуть суттєво обмежити позицію України та позбавити можливостей маневру під час переговорного процесу. Більше того, за певних умов Кремль здатен завести ситуацію до суспільно-політичного загострення». За таких обставин експерт вважає за необхідне попереднє здійснення глибокого аналізу та інформаційного роз'яснення небажаних наслідків, щоб вибір громадян був свідомим та не міг формуватися проросійськими групами впливу.

Крім того, варто дотримуватися Конституції України у частині переліку питань, за якими проведення референдумів заборонено. Серед таких конституційних обмежень – питання амністії, яке є складовою частиною мінських домовленостей і очолює список претензій Москви до української сторони.

Заступник директора ЦДАКР Михайло Самусь пропонує розши-

рити панораму питання про референдум. В інтерв'ю «Радіо Свобода» фахівець зауважує: «Путіну не цікаво вести переговори про мирний договір, бо з точки зору Путіна Росія не бере участі у війні на Донбасі, а про Крим вони переговори не ведуть. І якщо Україна скаже, що готова на компроміси – просто, щоб завершити війну, то це вже ближче до капітуляції». З позиції Самуся, Кремль не вмотивований до переговорів з Києвом: Росія не відчуває проблем в економіці чи екзистенційних загроз існуванню путінського режиму. «Нова адміністрація має чітко розуміти, що за весь час незалежності України, окрім Великого договору і Договору по Чорноморському флоту, підписаного іншим президентом та за інших обставин, ми жодного разу не змогли досягти взаємовигідних угод із Росією. За Путіна були лише шантаж, провокація та брехня», - резюмує аналітик ЦДАКР.

Міжнародний старт Зеленського

Перші кадрові призначення Володимира Зеленського викликали неоднозначну реакцію в суспільстві. Особливо бурхливо громадськість відреагувала на фігуру юриста Коломойського Андрія Богдана – його кандидатура суперечить вимогам люстраційного законодавства.

Вельми скептичною була також оцінка близького до американсько-

В словах Джуліані простежується логіка деяких українських політичних акторів

Враховуючи склад американських делегацій та виборчий період в нашій країні, тема України навряд чи стане центральною для президентів Росії та США

го президента адвоката, екс-мера Нью-Йорка Рудольфа Джуліані: «Ви не можете призначати людину (Богдана), яка асоціюється з одним з тих людей, яких звинувачують найчастіше. Якщо ж навколо вас зібралися люди, у яких тісні відносини з тим, кого треба розслідувати (Коломойський), це має жахливий вигляд». Заяви Джуліані, який напередодні відмовився від анонсованого візиту до України, створили картинку повноцінної кризи між Білим домом і Адміністрацією українського президента. Звісно, це відверте перебільшення. Але фон для майбутньої побудови відносин нового президента України з хазяїном Овального кабінету бракує теплих відтінків.

По-перше, в словах Джуліані простежується логіка деяких українських політичних акторів, а саме генерального прокурора Юрія Луценка. (Особливо кидається у вічі особлива «любов» обох до колишньої очільниці американської дипломатії в Києві Марі Йованович).

По-друге, випадки адвоката з оточення Трампа – відголосок заокеанської президентської кампанії 2020 року. Спеціальний представник Держдепу Курт Волкер днями закликав відрізнити «справжні відносини з Україною», контакти з новою президентською командою від того, що з'являється в американських ЗМІ перед виборами президента США. «Це все наш вну-

трішний політичний наратив», - зазначив Волкер. Справді, Володимир Зеленський не має жодного відношення до виборів 2016 року, тож україно-американські відносини не повинні опинитися у полоні війни компроматів в самих США.

Отримавши позитивний для себе висновок комісії спецпрокурора Роберта Мюллера про відсутність змови між співробітниками його передвиборного штабу і російськими офіційними особами, Трамп переходить в контрнаступ.

Вочевидь, активізуються контакти з Москвою. Трамп уже провів телефонну розмову з Путіним і запропонував провести нову зустріч на полях саміту G20 в червні в Осаці (попередня була скасована у зв'язку з Керченським конфліктом Росії та України - принаймні так говорить офіційна версія). Протягом останнього місяця до РФ навідалися держсекретар США Майк Помпео, старший директор по Росії в апараті Ради національної безпеки Фіона Хілл, спеціальний представник президента США з ядерної проблеми КНДР Стівен Біган і спецпредставник з питань Афганістану Залмай Халілзад.

Насправді простір для діалогу у Вашингтона і Москви доволі незначний. Це, в першу чергу, доля Договору СНО-3, термін дії якого закінчується в лютому 2021 року, співпраця на афганському напрямку (переговори з талібами), коор-

динація дій в Сирії та становище у Венесуелі. Враховуючи склад американських делегацій та виборчий період в нашій країні, тема України навряд чи стане центральною для президентів Росії та США. В цьому є свій плюс – сьогодні Україна ослаблена внутрішньою турбулентністю і не готова до зміни формату переговорів - з нормандського на американо-російський.

Втягування Білого дому у вибори президента, зазвичай, тягне за собою втрату фокусу Америки в зовнішній політиці. Це часове вікно Володимиру Зеленському варто використати для посилення коорди-

нації із західноєвропейськими партнерами в питанні стримування РФ. Як стало відомо, свій перший офіційний візит на посаді глави держави Зеленський здійснить до Брюсселю 4-5 червня, де відвідає інституції Європейського Союзу та НАТО. В його Адміністрації повідомляють: «Президент України поінформує партнерів у ЄС і НАТО про безпекову ситуацію на сході України, обговорить шляхи активізації міжнародних зусиль для завершення війни на Донбасі, обміняється думками з лідерами інституцій ЄС і НАТО щодо подальших ключових реформ в Україні».

Українські оборонні технології. Як сформувати систему підтримки



*Дмитро Козлов,
заступник директора Центру досліджень армії,
конверсії і роззброєння (ЦДАКР),
директор інформаційного агентства «Оборонно-промисловий кур'єр»*

Серед критичних оборонних технологій, що увійшли до переліку, Ю. Бровченко виділив виробництво композитних матеріалів, вкрай необхідних для авіаційної галузі, гіперзвукові засоби ураження, технології створення напівпровідникових матеріалів, мікросхем, програмне забезпечення та багато інших

14-15 травня 2019 р. на базі Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» (НТУУ КПІ), вперше на ділянці Sikorsky Challenge було проведено відкритий конкурс оборонних технологій. З одного боку, подія стала початком інвентаризації усіх вітчизняних ідей, розробок та досерійних зразків озброєнь, з іншого, перетворилась на поштовх вирішити, у який спосіб формувати державну систему підтримки та розвитку оборонних технологій.

Зокрема, 29 травня відбулося засідання круглого столу, присвяченого відвертому обговоренню фахівцями проблем розвитку тех-

нологій оборонного та подвійного призначення. Учасники дискусії – представники оборонних виробників, державних установ та експертного середовища – визначили основні виклики та реалії, що склалися сьогодні в оборонно-промисловій галузі, та поділилися своїм баченням шляхів подолання проблем та подальшого розвитку вітчизняної «оборонки».

Дискусію почав заступник міністра Мінекономрозвитку (МЕРТ) Юрій Бровченко, який відмітив серйозні успіхи в відродженні вітчизняного ОПК за останні 5 років, та наголосив на необхідності подальшого акценту на залучення інвестицій та інновацій в «оборон-

У свою чергу, голова Наглядової ради Ліги, экс-прем'єр Юрій Єхануров наголосив на необхідності поліпшення умов кредитування оборонних підприємств, та закликав скористатися вікном можливостей для галузі, яке відкривається зі зміною влади, та пожвавити роботу з просування необхідних для ОПК змін в нормативно-правовій базі, та структурі керування оборонною промисловістю

ку», назвав вкрай важливим розвиток технологій – зокрема, критичних – в оборонній промисловості. На думку Бровченка, пріоритетність цих напрямів розвитку поступово унормовується в законодавчому полі, та нормативно-правовій базі України. Заступник міністра також нагадав про розпорядження Кабміну від 30.08.2017, розроблене МЕРТ, яким затверджувався перелік критичних технологій у сфері виробництва озброєння та військової техніки. Серед критичних оборонних технологій, що увійшли до переліку, Ю. Бровченко виділив виробництво композитних матеріалів, вкрай необхідних для авіаційної галузі, гіперзвукові засоби ураження, технології створення напівпровідникових матеріалів, мікросхем, програмне забезпечення та багато інших. Також заступник міністра розповів про роботу зі створення державного фонду розвитку базових і критичних технологій, яка може бути завершена вже в 2019 році.

Серед проблем у нормативно-правовій базі Бровченко назвав законопроекти про військово-технічне співробітництво та про виробництво озброєння та військової техніки (ОВТ), які досі не розглянуті Верховною Радою. За словами заступника міністра, прийняття таких законів дозволило б систематизувати роботу оборонної промисловості, від розробки до по-

чатку експлуатації зразків. Одним з найбільших успіхів галузі за останні роки заступник міністра МЕРТ вважає створення «Ліги оборонних підприємств України», яка об'єднала близько 60 приватних розробників і виробників озброєнь і військової техніки (ОВТ), дозволила їм зайняти провідні позиції на вітчизняному ринку, та збільшити конкурентоздатність на світових ринках озброєнь.

У свою чергу, голова Наглядової ради Ліги, экс-прем'єр Юрій Єхануров наголосив на необхідності поліпшення умов кредитування оборонних підприємств, та закликав скористатися вікном можливостей для галузі, яке відкривається зі зміною влади, та пожвавити роботу з просування необхідних для ОПК змін в нормативно-правовій базі, та структурі керування оборонною промисловістю.

Голова Правління Державної інноваційної фінансово-кредитної установи (ДІФКУ) Володимир Ставнюк розповів про роль цієї нещодавно утвореної структури в фінансуванні перспективних стартапів та проектів в оборонній галузі – зокрема, Ставнюк виділив конкурси, розпочаті його відомством, які дають можливість отримати у безвідсотковий кредит до 70% необхідного фінансування проектів у розмірі до 25 млн. грн., та надають інші можливості вітчизняним розробникам для отри-

Промисловець зазначив на необхідності змін в законодавстві, яке прямо забороняє фінансування приватних підприємств з держбюджету – через певні норми бюджетного кодексу та деякі підзаконні акти

мання необхідних коштів. За його словами, гроші надаються у формі грантів, а не кредитів, як у більшості західних країн, через відсутність механізму списання державних кредитів в Україні, що є серйозною завадою розвитку галузі. Також голова Правління ДІФКУ наголосив на необхідності розробки механізму аналізу ефективності використання коштів, що виділяються на інноваційні проекти. Він також наголосив на тому, що через обмеженість фінансового ресурсу Державна інноваційна фінансово-кредитна установа вирішила зосередитись на менш амбітних та коштовних, але більш реалістичних проектах, та закликав представників оборонної галузі залучатися до програм установи. Загалом, доповів керівник ДІФКУ, установа на поточний рік отримала 170 млн грн на підтримку означених вітчизняних розробок.

Зі свого боку радник генерального директора «Укроборонпрому» з науково-технічного розвитку Анатолій Поліщук серед основних завдань, які стоять перед держконцерном в найближчому майбутньому, виділив формування та забезпечення реалізації єдиного науково-технічного, технологічного підходу для усіх підприємств, з якими співпрацює «Укроборонпром», а також створення стратегії цільового управління науково-технічним, технологічним та інноваційним розвитком. Серед очевид-

них успіхів у просуванні інновацій та розвитку оборонних технологій представник держконцерну назвав перший конкурс проектів оборонних технологій, який проходив у Національному технічному університеті України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського». Ця платформа об'єднала вчених, розробників і винахідників з підприємствами оборонно-промислового комплексу, потенційними інвесторами та українським військом. Зі 132 проектів, розроблених вченими, винахідниками та студентами технічних вишів з усієї України, до фіналу дійшли 43 розробки. Серед них — роботи-сапери, новітні квадрокоптери, супутники і безліч інших корисних для оборонної промисловості розробок.

Директор з корпоративних прав та інвестиційних проектів АТ «Мотор Січ» Володимир Семенов в якості ключової проблеми визначив перехід від розробки зразка ОВТ до його серійного виробництва. В якості прикладу він навів протикорабельну ракету «Нептун», розроблену ДККБ «Луч», та складності з її виробництвом в кількості, визначеній державним замовленням. Промисловець зазначив на необхідності змін в законодавстві, яке прямо забороняє фінансування приватних підприємств з держбюджету – через певні норми бюджетного кодексу та деякі підзаконні

Експерт зазначив, що ця структура, створення якої під назвою GARDA неодноразово анонсувалося в Україні, має не тільки відслідковувати технології, які вже існують, а й ставити завдання для промисловості, і чітко визначати потреби українського війська та інших замовників, виступаючи в якості орієнтира для ОПК

акти. Серед іншого, представник АТ «Мотор Січ» наголосив на ролі підприємства «Мотор Січ» у створенні в Україні окремої галузі – будівництва сучасних вертольотів, – та виникнення навколо неї вітчизняного виробництва необхідних комплектуючих та матеріалів, що пожвавило імпортозаміщення. Водночас він відзначив, що цього вдалося досягнути лише за рахунок приватних виробників, та закликав до активної участі держави в подібних процесах. Так, В.Семенов повідомив, що підприємство за свої обігові кошти створило можливість для випробування, удосконалення і модернізації усіх систем, які пов'язані з вертольотами оборонного та подвійного призначення. В якості прикладу, він навів розробки ще одного приватного підприємства – ПрАТ «Рамзай», – та поінформував, що тепер «Мотор Січ» може надати можливість іншим підприємствам-партнерам щодо випробування своїх розробок та технологій.

Як відомо, АТ «Мотор Січ» за власні обігові кошти здійснило суттєву модернізацію основних фондів, зокрема, створило та опанувало надскладне виробництво редукторів та лопатей для сучасних вертольотів військового і подвійного призначення.

Керівник Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння Валентин Бадрак відзначив необхід-

ність організації у складі перспективного органу виконавчої влади з питань ОПК, створення якого передбачено Законом про нацбезпеку, окремої структури на кшталт американської DARPA (Агентство передових оборонних дослідницьких проектів). Експерт зазначив, що ця структура, створення якої під назвою GARDA неодноразово анонсувалося в Україні, має не тільки відслідковувати технології, які вже існують, а й ставити завдання для промисловості, і чітко визначати потреби українського війська та інших замовників, виступаючи в якості орієнтира для ОПК. Також він окреслив своє бачення ринку озброєнь в Україні, на якому має існувати баланс між державним сектором у вигляді ДК «Укроборонпром», та приватними підприємствами – зокрема, об'єднаними в «Лігу оборонних підприємств України». Щодо фінансування оборонних технологій керівник ЦДАКР зауважив, що лише технології, невеликі за капіталоемністю, можуть підтримуватися завдяки існуючим можливостям. Зокрема, Державною інноваційною фінансово-кредитною установою (ДІФКУ) і можливостям, які продемонстрував НТУУ «КПІ» з використанням їх ділянки Sikorsky Challenge. Однак якщо ми кажемо про капіталоемні проекти зі створення потужних систем озброєнь, такі як ракетна

Президент Української агенції з перспективних науково-технічних розробок UA.RPA та экс-перший заступник начальника Генерального штабу ЗС України адмірал Ігор Кабаненко наголосив на застарілості розрахунково-калькуляційних матеріалів (РКМ) – які закликав скасувати

За розрахунками Ю.Польового, нині розвивати сучасні оборонні технології підприємства недержавної власності здатні лише за рахунок збройного експорту

техніка або зенітно-ракетний комплекс, потрібні окремі державні програми і потужне державне фінансування. За інших умов такі системи озброєнь не будуть створені, вважає Бадрак.

Генеральний директор «Ліги оборонних підприємств України» Олександр Ясинський відмітив розпорядження Кабміну щодо критичних технологій, та зазначив, що з 30 зазначених там технологій по десяти є напрацювання у членів «Ліги оборонних підприємств України». Але Ясинський також розкритикував відсутність чіткого механізму виконання цього розпорядження. Ясинський запропонував створити на основі Ліги майданчик для фокусування, формулювання усієї проблематики, пов'язаної з оборонною промисловістю, та лобювання інтересів ОПК на державному рівні.

Президент Української агенції з перспективних науково-технічних розробок UA.RPA та экс-перший заступник начальника Генерального штабу ЗС України адмірал Ігор Кабаненко наголосив на застарілості розрахунково-калькуляційних матеріалів (РКМ) – які закликав скасувати та взагалі відмовитися від існуючої системи фінансування оборонного замовлення в Україні. Він окреслив шляхи фінансування нових розробок в секторі безпеки в країнах НАТО, особливо наголосивши на орієнта-

ції Північноатлантичного альянсу на підтримку малого та середнього бізнесу в оборонній галузі, та готовність західних країн до інвестицій в перспективні розробки без 100% повернення вкладених коштів. Також І.Кабаненко закликав рухатися до диверсифікації ринку послуг спецекекспортерів.

Директор одного з найбільш успішних приватних підприємств, ПрАТ «Рамзай» Юрій Польовий закликав до більш відповідального підходу до підбору кадрів в ОПК, і необхідності унеможливити зайняття керівних посад у галузі людьми без досвіду роботи в оборонному секторі. Також він підтримав пропозиції інших учасників круглого столу щодо заборони імпортування тих зразків ОВТ, які вже виробляються в Україні, та не поступаються в якості зарубіжним аналогам, та розкритикував механізми ціноутворення в оборонній галузі, які не дають підприємствам можливості для розвитку, утримання кваліфікованих кадрів та оновлення виробничих потужностей.

За словами підприємця, «Рамзай» нині має торгівельні відносини у сфері продажу оборонної продукції або сервісних послуг з 40 країнами світу, і для такого підприємства підтримка з боку держави на рівні Державної інноваційної фінансово-кредитної установи в межах 170 млн грн не вбачається адекватною можливістю держави.

Зокрема, Ю. Польовий зазначив, що він сьогодні утримує близько 50 конструкторів та ще має роботи з аутсорсингу. При цьому розробляє сучасні системи для розвитку можливостей бойових вертольотів та має низку інших напрацювань у сфері втілення новітніх оборонних технологій у сучасні гелікоптери. «За 25 років не чув, що б хтось у Україні отримав солідну інвестицію для розвитку оборонних технологій від держави», - зазначив директор підприємства «Рамзай». Сьогодні, на його думку, лише Київське державне КБ «ЛУЧ» за невеличкі кошти створило два потужних ракетних проекти «Вільха» та «Нептун». При цьому, за розрахунками Ю.Польового, нині розвивати сучасні оборонні технології підприємства недержавної власності здатні лише за рахунок збройного експорту. Він наголосив, що і державні підприємства не можуть розраховувати на серйозні інвестиції, тому що «Укрспецекспорт» та ДК «Укроборонпром» на 5-10% комісійних не зможуть сконцентрувати такий ресурс, який допоміг би підприємствам розвивати новітні оборонні технології. Ю. Польовий також зазначив, що Україна має негативний досвід військово-технічного співробітництва у сфері придбання іноземних технологій. Зокрема, він навів приклад, коли держава намагалася закупити французькі системи для керування

озброєнням вертольоту, але французька сторона не виконала контракт і державою було втрачено понад 20 мільйонів євро. При цьому, каже він, «Рамзай» за обігові кошти спромігся створити таку ж саму систему, яка суттєво збільшує бойові можливості вертольоту.

Разом з тим, Ю. Польовий покаржився, що держава не здійснює адекватної підтримки розробкам приватного підприємства. Зокрема, за словами директора підприємства, протягом трьох років команда, що розробила систему управління озброєнням вертольоту, не може вийти на державні випробування. «Військовому відомству дальність 8 кілометрів ураження ракети вже мало. Вони хочуть більше, але українська ракета коштує близько 30 тис. дол., тоді як ізраїльська 150 тис. дол. Чи може Україна йти таким шляхом, купуючи більш коштовні іноземні ракети і ігноруючи власні розробки?», — запитує підприємець. Він додав, що сьогодні існує нездоровий лобізм ізраїльської компанії Elbit Systems, коли військові фактично штучно просувають імпорتنі технології, і це стосується не лише вертольотів, а й літаків МіГ-29. Він висловив переконання, що в Україні потрібна система, яка б підтримувала українські оборонні технології та унеможливила ситуації, коли б імпорт іноземних технологій чи сервісу шкодив вітчизняним

розробникам і виробникам озброєнь та військової техніки.

Показово, що усі учасники закликали припинити спроби ліквідації ДК «Укроборонпром», в яких вбачають виключно політичні причини, та зосередитись на вдосконаленні вже існуючих структур, та продовженні реформ в галузі. В якості підсумку, представники оборонних виробників, державних установ та експертного середовища домовились продовжити активний

обмін думками, та активно лобювати корисні для ОПК рішення в органах державної влади. Була особливо підкреслена визначна роль громадськості у донесенні інноваційних ідей до керівництва держави, а також необхідність якнайшвидшого впровадження новітніх технологій у вітчизняній оборонній промисловості, та забезпечення якісного технологічного стрибку України в умовах початку нової науково-технічної революції в світі.

«Заморожені» конфлікти на пострадянському просторі як виклик європейській безпеці



*Володимир Паливода,
головний консультант
відділу проблем розвитку сектору безпеки
Національного інституту стратегічних досліджень*

Розпад Радянського Союзу ознаменувався не тільки створенням незалежних держав, але й появою на політичній карті світу нових конфліктогенних регіонів у вигляді самопроголошених Придністровсько-Молдавської Республіки (ПМР), Нагірно-Карабахської Республіки (НКР), Республіки Абхазія, Південно-Осетинської Республіки. На жаль, до цього переліку можна віднести і конфлікт на сході нашої держави, який все більше набуває ознак «замороженого» протистояння¹.

1 Зельманович І. І. «Заморожені» конфлікти на пострадянському просторі як вияв інституційної кризи політики ЄС//Прикарпатський вісник НТШ. Думка. - 2016. - № 3. - С.

Проблема «заморожених» конфліктів сьогодні знаходиться у центрі уваги багатьох дослідників. Так, у квітні 2019 р. польський аналітичний центр «Warsaw Institute»² презентував спеціальну доповідь під назвою ««Заморожені» конфлікти на пострадянському просторі як виклик європейській безпеці»³. У документі зазначається, що конфлікти

2 «Warsaw Institute» заснований у 2014 р., займається питаннями геополітики. Співпрацює з низкою відомих аналітичних центрів (зокрема, «Heritage Foundation»).

3 Zamrożone konflikty w strefie postsowieckiej wyzwaniem dla bezpieczeństwa w Europie. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://warsawinstitute.org/pl/zamrozone-konflikty-w-strefie-postsowieckiej-wyzwaniem-dla-bezpieczenstwa-w-europie/>

такого роду відбуваються в непідконтрольних центральній владі регіонах, що знаходяться під контролем сепаратистів. Останні намагаються легітимізувати своє правління шляхом проведення переговорів з органами центральної влади. Відсутність мирних рішень, проте, не призводить до ескалації бойових дій, а конфлікти поступово переходять у фазу «небуття». Ця ситуація спричиняє, з одного боку, ослаблення позицій центральних урядів, а з іншого, - пряме або опосередковане втручання іноземних держав, які підтримують сепаратистів.

«Заморожені» конфлікти у пострадянських державах є серйозним викликом для розбудови міжнародних відносин у Східній Європі та на Кавказі. Такі країни, як Грузія, Молдова та Україна не можуть проводити цілком незалежну зовнішню політику через відсутність повного контролю над своїми територіями. Ці території контролюються квазі-державами, які реалізують політику, нав'язану Російською Федерацією, яка, у свою чергу, забезпечує їхню безпеку та здійснює програму економічної підтримки. У такий спосіб Кремль прагне блокувати євроатлантичні прагнення країн, оскільки до НАТО та Європейського Союзу не приймають нових членів, які повністю не контролюють свою територію. Винятком є ситуація у Нагірному Карабасі, яка безпосередньо не стосується Москви, але

є наочним прикладом «замороженого» конфлікту.

Порівняльний аналіз окремих конфліктів

Розпад Радянського Союзу, незважаючи на відносно мирний характер, був пов'язаний з труднощами при розмежуванні кордонів у деяких новостворених державах. У випадку конфлікту між Молдовою та Придністров'ям, жителі цього регіону виступили проти влади у Кишиневі, побоюючись за положення росіян та російськомовного населення. Перемога на виборах у 1989 р., ще за часів СРСР, Народного фронту Молдови (НФМ) стала причиною ескалації конфлікту з Придністров'ям. Ця політична сила здійснювала діяльність, спрямовану на надання румунській мові статусу єдиної офіційної мови в державі, а кінцевою метою НФМ було об'єднання Молдови з Румунією.

Ситуація, подібна до придністровської, мала місце під час конфліктів у Південній Осетії та Абхазії. Розпад Радянського Союзу призвів до того, що перед цими суб'єктами постала дилема, - приєднатися до Грузії або боротися за незалежність. Південна Осетія та Абхазія тоді заявили про свою готовність залишитися частиною СРСР, оскільки свого часу у складі союзної держави вони користувалися широкою автономією.

Конфлікт у Нагірному Карабасі відрізняється від інших, тому що стосується двох сусідніх країн. Нагірний Карабах - це анклав з вірменським населенням на території Азербайджану. У конфлікт втягнутий Азербайджан як держава, що намагається повернути повний контроль над своєю територією, та Вірменія, що підтримує сепаратистську владу квазідержави під назвою

місцевого значення, але, з іншого, - у його вирішенні зацікавлені сусідні держави.

Азербайджан в економічному та військовому плані підтримує Туреччина. Вірменію, у свою чергу, підтримують Росія та Іран, який конкурує за вплив у регіоні з Азербайджаном. Крім того, на території північного Ірану проживає численна азербайджанська меншина (за



Нагірно-Карабахська Республіка. У випадку цього конфлікту участь Російської Федерації є опосередкованою, оскільки Москва надає військову підтримку Вірменії, де також у містах Єреван та Гюмрі розміщена 102-а військова база ЗС РФ. Конфлікт з приводу контролю над Нагірним Карабахом значною мірою має геополітичний характер. З одного боку, це етнічний конфлікт

деякими даними, до 10 мільйонів осіб). Між Баку та Тегераном триває затяжний дипломатичний конфлікт з приводу приналежності так званого Іранського Азербайджану.

Конфлікт на сході України ще не перетворився на «заморожений». Проте, враховуючи «затухання» інтересу європейської громадської думки до нього та намагань сепаратистської влади в Донецьку та Лу-

ганську легітимізуватися, польські аналітики припускають, що цей конфлікт у найближчому майбутньому буде схожим на придністровський.

Дії Росії у рамках «заморожених» конфліктів

Дії Росії у згаданих вище конфліктах націлені на те, щоб мирний процес розвивався під повним контролем Москви як над сепаратистською територією, так над і над державою, якій ця територія належить.

Після приходу до влади у 2000 р. Володимира Путіна головною метою зовнішньої політики Росія визначила утримання колишніх республік Радянського Союзу у своїй сфері впливу. Усі дії РФ щодо тепер уже незалежних країн у Східній Європі та на Кавказі підпорядковані запобіганню можливості їх зближення з політичними та військовими структурами Заходу.

У 1992 р. 14-а армія ЗС РФ втрутилась у збройний конфлікт між Придністров'ям і Молдовою під приводом захисту російськомовного населення. Головною загрозою, як вважали тоді у Кремлі, була анексія Молдови Румунією, що призвело б до втрати впливу Москви на Кишинів. Придністров'я для Росії є елементом тиску на молдовську владу, яка без повного контролю над своєю територією не може стати членом Європейського Союзу чи

НАТО. Маючи політичний і військовий контроль над владою в Тирасполі, Росія веде мирний діалог у такий спосіб, щоб контролювати і ПМР, і Молдову. За останні роки найбільш серйозною пропозицією Москви щодо врегулювання цього конфлікту став так званий Меморандум Козака (2003 р.)⁴. Згідно з ним, Молдова мала стати федерацією, у якій ПМР та Гагаузія дістали б права автономних адміністративних одиниць, які визнають верховенство Кишинєва, але з можливістю накладати вето на федеральні законопроекти. Крім того, центр не міг би змінювати місцеве законодавство своїх автономій. Рішення, запропоновані Кремлем, були не вигідними для молдовського уряду, тому що будь-які кроки, що стосуються, наприклад, євроатлантичної інтеграції, могли бути торпедовані проросійськими автономними утвореннями в рамках федерації. Але такий сценарій був би вигідним для Росії, яка через свій економічний та політичний вплив у ПМР та Гагаузії тиснула б на владу в Кишинєві, намагаючись «затягнути» Молдову до євразійських структур.

Хоча реалізація Меморандуму Козака не мала успіху, а Кишинів згодом вийшов з цього проекту, РФ не здійснювала заходів, спря-

⁴ Дмитро Козак, близький соратник Володимира Путіна, на той час був заступником керівника Адміністрації Президента Російської Федерації.

мованих як на визнання незалежності ПМР, так і на анексію цієї території. Така позиція цілком логічна, враховуючи, перш за все, відсутність сухопутного кордону між Придністров'ям і Росією. Крім того, Москва, визнаючи незалежність Придністров'я, повністю втрапить політичний контроль над Молдовою.

У відносинах з Кишиневом для Москви важливо утримувати молдовсько-придністровський конфлікт у нинішній «замороженій» стадії. Коли у 2009 р. до влади у Молдові прийшла проєвропейська коаліція, це стало політичним викликом для Росії. Тоді Кремль намагався змусити цю країну відмовитися від планів інтеграції з ЄС, погрожуючи визнати незалежність ПМР.

Ще одним прикладом діяльності Російської Федерації на пострадянському просторі є її опосередкована участь у вірменсько-азербайджанському конфлікті у Нагірному Карабасі. Це зумовлено тим, що РФ намагається зберегти свій вплив на обидві країни. Росія виступає лише як одна з кількох регіональних держав з інтересами в регіоні. У конфлікті навколо НКР Москва підтримує Вірменію у військовому плані, одночасно проводячи політику фактичного примусу стосовно Єревана. У 2012 р. Кремль змусив Вірменію відмовитися від підписан-

ня Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, натомість «посприявши» у приєднанні країни до Євразійського економічного союзу, геополітичного проекту Москви, до якого входять Білорусь, Казахстан, Киргизстан і Росія. У разі відновлення збройного протистояння між Азербайджаном та Вірменією, остання буде слабшою стороною з військової та економічної точки зору. Лише підтримка Єревана з боку такого сильного партнера, як Росія, може зберегти відносну рівновагу сил у регіоні.

Водночас між двома закавказькими країнами і народами зберігається обстановка гострої взаємної ненависті, їхні позиції щодо вирішення конфлікту залишаються взаємовиключними. НКР досі ніким не визнана, але практично повністю інтегрована з Вірменією. Сформований статус-кво цілком влаштовує Єреван, але абсолютно неприйнятний для Баку, який завдяки значним нафтовим доходам стрімко нарощує військовий потенціал. Те, що рано чи пізно війна за Карабах відновиться, практично не викликає сумнівів, зокрема, у російських аналітиків⁵. А ось її результат передбачити дуже складно.

Дії Росії в Абхазії та Південній Осетії мали інший характер. Оби-

5 Нагорный Карабах – пороховая бочка Закавказья. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nvo.ng.ru/wars/2019-02-15/3_1034_karabakh.html

два регіони межують з Російською Федерацією, отже, існує можливість їх включення до складу РФ як з політичної, так і з економічної та військової точки зору.

Після перемоги так званої «революції троянд» у Грузії у 2003 р. зовнішня політика цієї країни змінилася з проросійської на прозахідну. Метою нової влади у Тбілісі було запровадження демократичних реформ у державі та спроба стати незалежною від впливу Росії. З огляду на таку політику та небезпеку вступу Грузії до НАТО, РФ використовувала у власних геополітичних цілях абхазський та південноосетинський сепаратизм. Першим кроком стала видача російських паспортів громадянам Грузії, які проживають в Абхазії та

Південній Осетії. Такі дії мали слугувати приводом для втручання РФ з метою захисту своїх громадян у конфлікті між сепаратистами та грузинською армією. Конфлікт Грузії з Абхазією та Південною Осетією досяг свого апогею в серпні 2008 р., фактично перетворившись на російсько-грузинську війну. Лише військова інтервенція Росії допомогла сепаратистам вистояти. Пізніше Москва визнала незалежність Абхазії та Південної Осетії та встановила з ними дипломатичні відносини. Тим же шляхом пішли Нікарагуа, Венесуела, Сирія, Науру. Створення квазідержав у Абхазії та Південній Осетії привітали Турецька Республіка Північного Кіпру, так звана Луганська Народна Республіка, а також «ХАМАС» і



«Хізбалла», які низкою країн та міжнародних організацій внесені до списку терористичних організацій.

Російські дії були реакцією на Декларацію Бухарестського саміту НАТО (квітень 2008 р.), на якому Грузія та Україна отримали запрошення на вступ до Альянсу. Проте, внаслідок військового втручання РФ в Грузії Тбілісі втратив шанс інтегруватися з НАТО.

Перспектива «заморожування» конфлікту в Україні

Як відомо, конфлікт на Донбасі спалахнув у відповідь на Революцію гідності, яка розпочалася після відмови тодішньої влади підписати Угоду про асоціацію з ЄС. Проросійські сили на сході України заявили про підтримку президента-втікача Віктора Януковича і створення союзу з Росією. Цими ж силами були створені сепаратистські квазідержави - Донецька Народна Республіка та Луганська Народна Республіка, які у фінансовому та військовому плані підтримуються Москвою. Незважаючи на протокол, підписаний у Мінську у вересні 2014 р., та переговори у рамках так званого Нормандського формату (Україна, Росія, Франція та Німеччина), конфлікт на Донбасі не був вирішений. Згідно з домовленостями, сторони мали припинити бойові дії, а контроль над спірною територією мала здійсню-

вати ОБСЄ. Ще однією спробою досягти миру став Комплекс заходів щодо виконання Мінського протоколу (Мінськ-2) у лютому 2015 р. Але й він на сьогодні не дав бажаних результатів.

Конфлікт на Донбасі, як вважають у «Warsaw Institute», перебуває на стадії, подібній до придністровського конфлікту. Хоча він все ще не вичерпав своєї збройної фази, однак перестав бути точкою відліку для світової громадської думки у проблемі щодо побудови відносин між Заходом і Росією. Сепаратистські квазідержавні суб'єкти у вигляді ДНР/ЛНР, за підтримки Російської Федерації, зберігають контроль над частиною території Донецької та Луганської областей. Найімовірніше, мета Росії полягає у виведенні адміністрації цих двох квазідержав на такий рівень, щоб вони могли стати рівноправними партнерами для Києва у питанні щодо майбутнього України (зокрема, створення федерації). З точки зору Росії, включення цих територій до складу РФ не було б вигідним для Кремля, оскільки призвело б до втрати впливу на решту України, так само, як і у випадку ПМР та Молдови.

Ще одним аргументом, який віддаляє можливість включення ДНР/ЛНР до складу Російської Федерації, ймовірно, буде спроба Москви налагодити відносини із Заходом і скасувати накладені на Росію



санкції. Анексія цих територій свідчила б про те, що РФ відкрито визнає себе агресором у конфлікті з Україною.

Вплив «заморожених» конфліктів на євроатлантичну інтеграцію

Грузія, Молдова та Україна - це країни, які після політичних змін вирішили взяти зовнішньополітичний курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію. «Заморожені» конфлікти в Грузії та Молдові і все ще активний конфлікт на сході України є відправною точкою у переговорах з Європейським Союзом, оскільки вони створюють загрозу безпеці ЄС у безпосередньому сусідстві. Жодна з цих країн без попереднього вирішення внутрішніх конфліктів не буде прийнята до

структур Європейського Союзу та НАТО. Це пов'язано з занепокоєнням Брюсселя щодо можливості втягування в прямий конфлікт з Російською Федерацією. Схоже на те, що для багатьох країн ЄС збереження більш-менш нормальних відносин з РФ є важливішим, ніж безпосереднє залучення до конфліктів на євразійській «периферії».

НАТО, як оборонний союз, не має мандата вести переговори щодо конфліктів у країнах, які не є його членами. Після російської агресії проти Грузії у 2008 р. Альянс припинив військове співробітництво з Росією, однак це не стосувалося співробітництва з нею у боротьбі з тероризмом. Реакція НАТО на анексію Криму та початок зброй-

ного конфлікту на сході України у 2014 р. була більш жорсткою: Альянс припинив усі форми співпраці з Москвою.

Збереження «заморожених» конфліктів на пострадянському просторі є найбільш ефективним інструментом для Росії, який перешкоджає євроатлантичній інтеграції Грузії, Молдови та України. Центральна влада в цих країнах не має достатніх фінансових, політичних і військових можливостей для забезпечення реінтеграції сепаратистських квазідержав.

Стратегічні цілі Росії в окремих зонах конфліктів

Події, що мали місце в Грузії (2003 р.), Молдові (2009 р.) та Україні (2004 р. і 2013-2014 рр.), пов'язані з приходом до влади проєвропейських еліт в цих країнах після так званих «кольорових» революцій, викликали сильний спротив Росії. Підтримання статус-кво щодо невирішених територіальних конфліктів дало Москві можливість впливати на внутрішню ситуацію у Грузії, Молдові та Україні шляхом

сприяння сепаратистським «урядам» Абхазії, Південної Осетії, ПМР і так званих ДНР/ЛНР.

Росія використовує конфлікти у колишніх республіках Радянського Союзу для закріплення своєї сфери впливу. Такі дії зумовлені недостатньою привабливістю для країн регіону інтеграційних пропозицій з боку РФ, яким важко «конкурувати» з тим, що пропонують ЄС і НАТО. До того ж, у результаті західних санкцій, а також падіння цін на енергоносії (за деякими оцінками, Росія лише у 2015 р. втратила близько 140 млрд. доларів).

Не дивлячись ні на що, Кремль продовжує розглядати регіон Східної Європи і Південний Кавказ як виняткову зону своїх інтересів. Збереження контролю РФ над цими державами (навіть у залишковій формі підпорядкування сепаратистських територій) віддаляє перспективу їх інтеграції з НАТО і ЄС. А саме в цій інтеграції Москва бачить найбільшу загрозу, яка може «виштовхнути» Росію з цієї частини геополітичної карти європейського континенту.

Иран на пороге военного противостояния с США



*Рауф Раджабов,
востоковед, руководитель аналитического центра 3RD VIEW,
Баку, Азербайджан*

Администрация Президента США Д. Трампа в отношении ИРИ использует комбинированный подход внешне военного-политического и экономического давления

Американо-иранское противостояние вступает в новую фазу. Де-факто повторяется сценарий, предшествовавший вторжению США в Ирак в марте 2003 года. Президент США Дональд Трамп нацелен на смену власти в Тегеране. 16 августа 2018 года госсекретарь США Майк Помпео объявил о формировании в Госдепе т.н. «Группы действий по Ирану» (IAG) для координации и проведения жесткой политики Вашингтона в отношении Исламской Республики Иран (ИРИ). Ранее в июле 2017 года Джон Болтон (ныне помощник Д. Трампа по национальной безопасности), выступая перед делегатами Национального совета иранского сопротивления в

Париже, заявил, что Д.Трамп должен сосредоточиться на смене режима в ИРИ и что к 2019 году иранские оппозиционеры отпразднуют победу в Тегеране.

В настоящее время администрация Президента США Д.Трампа в отношении ИРИ использует комбинированный подход внешнего военного-политического и экономического давления. Д.Трамп в начале своего президентства совершил визит в Эр-Рияд, показав странам региона Ближнего и Среднего Востока, что его политика будет сконцентрирована на суннитской части мусульманского мира, лидером которого является Королевство Саудовская Аравия (КСА), и направле-

Вашингтон на фоне выдавливания ИРИ из Сирийской Арабской Республики (САР) и Ирака учитывает такие факторы: во-первых, «шиитская ось» уверенно контролирует ТВД в САР и Ираке. Следовательно, выдавливание ИРИ из региона Ближнего Востока потребует дополнительных военных усилий союзников США. Во-вторых, военная операция против ИРИ должна охватить и негосударственные образования «шиитской оси»

Расчеты США на смену режима в Тегеране и крах экономического потенциала ИРИ пока не оправдываются. Иранской экономике в условиях высокой волатильности мировых цен на нефть непреодолимые трудности не грозят. Возможности ИРИ по торговле с широким кругом стран сохраняются

на против шиитского мира, лидером которого является ИРИ. Притом что Вашингтон неоднократно заявлял о своем желании заключить новую сделку с Тегераном, а также встретиться с руководством ИРИ, при условии, что инициатива будет исходить от иранской стороны.

Вероятный сценарий развития событий

Администрация Д.Трампа ставит своей целью как минимум – сокращение влияния и военно-политического присутствия ИРИ во всем Ближневосточном регионе, и максимум, смена режима в Тегеране. Поэтому внешнеполитический курс США нацелен на усиление конфронтации с ИРИ, т.к. в случае получения Тегераном доступа к ракетно-ядерным разработкам ИРИ станет неуязвимой по логике Вашингтона перед угрозой силового варианта США.

И чтобы не допустить перехода Тегерана в состояние неуязвимости Д.Трамп готов на применение силы в отношении ИРИ. При этом Вашингтон на фоне выдавливания ИРИ из Сирийской Арабской Республики (САР) и Ирака учитывает такие факторы: во-первых, «шиитская ось» уверенно контролирует ТВД в САР и Ираке. Следовательно, выдавливание ИРИ из региона Ближнего Востока потребует дополнительных военных усилий со-

юзников США. Во-вторых, военная операция против ИРИ должна охватить и негосударственные образования «шиитской оси».

В рамках вышеуказанной стратегии США и их союзники заинтересованы в том, чтобы в условиях ужесточения экономических санкций в ИРИ произошел социальный взрыв, и население страны без внешнего вмешательства сменило власть в Тегеране. Ведь в ИРИ наблюдается сложная социально-экономическая ситуация: с 2008 по 2018 гг. доходы иранских семей снизились на 15%-20%; треть 80-миллионного населения ИРИ живет за чертой бедности; безработица среди молодежи составляет 40%; наблюдается рост цен и снижение пенсионных выплат.

Однако расчеты США на смену режима в Тегеране и крах экономического потенциала ИРИ пока не оправдываются. Иранской экономике в условиях высокой волатильности мировых цен на нефть непреодолимые трудности не грозят. Возможности ИРИ по торговле с широким кругом стран сохраняются.

Если власть в Тегеране и сменится, то вероятен приход вместо умеренного Президента Хасана Роухани консерватора. Закономерно, что в ИРИ наблюдается усиление консерваторов и противников соглашения с США. Хотя, согласно заявлению Х.Роухани, Тегеран может начать переговоры с Вашинг-

***Гипотетические действия Тегерана
вроде блокады Ормузского пролива
лишь ведут к началу военной акции
США и их союзников против ИРИ.
Тем более что ВМФ США и их союзники
готовы обеспечить свободу
судоходства в соответствии с
международным морским правом***

***Администрация Д.Трампа пришла к
выводу, что американская кампания
«максимального давления» на ИРИ
не достигла ни одной из
поставленных целей: заставить
Тегеран перезаключить СВПД;
изменить иранскую политику на
Ближнем Востоке***

тоном, если будут отменены санкции в отношении ИРИ.

В окружении Х.Роухани осознают, что жесткая риторика консерваторов в адрес США лишь укрепляет позиции Д.Трампа и противников ядерной сделки в обеих палатах Конгресса США. Даже демократы выступают против развития иранской ракетной программы; нарушения прав человека в ИРИ; иранского спонсирования ливанского движения «Хезболлах», палестинской группировки ХАМАС, хуситов в Йемене, несмотря на приверженность Совместному всеобъемлющему плану действий (СВПД). Гипотетические действия Тегерана вроде блокады Ормузского пролива лишь ведут к началу военной акции США и их союзников против ИРИ. Тем более что ВМФ США и их союзники готовы обеспечить свободу судоходства в соответствии с международным морским правом.

США пока не наносят массированный удар по иранскому присутствию в САР, Ираке и Ливане из-за перспективы ответного удара со стороны Тегерана. В радиус поражения иранских баллистических ракет (до 2 тысяч км) попадают не только военные базы и объекты США в странах Персидского залива, но и территория Израиля, КСА, ОАЭ и Иордании.

Поэтому США пытаются создать с арабскими странами альянс

против ИРИ. Однако следует учитывать наличие серьезных разногласий среди стран Персидского залива. Катар уже заявил, что не будет участвовать в нападении на ИРИ, а Оман занял нейтральную позицию. В последние годы ИРИ и Катар поддерживают союзнические отношения на фоне противостояния с КСА и странами, входящими в возглавляемую ею коалицию. Именно усилением влияния и поддержки со стороны ИРИ и поддерживающего его Катара объясняется более жесткая позиция движения ХАМАС, занятая им в отношении Израиля. Кстати, Катар и Кувейт подписали соглашение о военном сотрудничестве с Турцией, т.к. больше опасаются КСА, чем ИРИ.

Вместе с тем, после недавней оценки эффективности политики санкций США против ИРИ в администрации Д.Трампа все больше склоняется к проведению военной акции в отношении Тегерана. Администрация Д.Трампа пришла к выводу, что американская кампания «максимального давления» на ИРИ не достигла ни одной из поставленных целей: заставить Тегеран перезаключить СВПД; изменить иранскую политику на Ближнем Востоке. Хотя санкции США нанесли серьезный ущерб экономике ИРИ, Тегеран обходит этот формат американского давления. А поскольку экономические санкции введены Вашингтоном в

Основными источниками беспокойства для Израиля являются: иранский проект по преобразованию ракет низкой точности в высокоточные ракеты; иранские поставки движению «Хезболлах» ракет большой дальности и улучшение ее ПВО

В отношении ИРИ США разыгрывают т.н. северокорейский сценарий, который в случае с Тегераном вряд ли сработает

Вряд ли можно рассчитывать на свержение власти в Тегеране в результате выступления студентов. Основная часть населения ИРИ поддерживает власть, а прозападная интеллигенция составляет меньшинство. Не оправдаются надежды и на предательство части иранского генералитета

одностороннем порядке, некоторые страны Европы, Азии, а также РФ, КНР, Турция ищут пути их обхода.

На этом фоне, несмотря на то, что за последние годы Израиль предпринял серию военных действий против иранской инфраструктуры в САР, Тегеран не отказывается от своего присутствия здесь. Притом что Тегеран в состоянии очень быстро и в повышенном объеме компенсировать всю поставленную им САР и разрушенную израильянами боевую технику. Военно-транспортная авиация, для которой небо Ирака открыто, может сделать это за несколько часов. Кроме того, Тегеран параллельно усиливает и расширяет военно-политическое присутствие ИРИ в Ираке, Ливане и Секторе Газа, чтобы оттуда угрожать США и Израилю. Основными источниками беспокойства для Израиля являются: иранский проект по преобразованию ракет низкой точности в высокоточные ракеты; иранские поставки движению «Хезболлах» ракет большой дальности и улучшение ее ПВО.

Иными словами, в отношении ИРИ США разыгрывают т.н. северокорейский сценарий, который в случае с Тегераном вряд ли сработает. Соблюдение Тегераном и «пятеркой» соглашения по СВВД, создание механизма для обхода санкций США, экспорт иранской

нефти в КНР и другие страны, - свидетельствуют о том, что для экономического ослабления ИРИ Вашингтону придется усилить давление на ЕС, РФ и КНР. Но, учитывая, что США уже ведут «торговые войны» одновременно с КНР, ЕС, РФ и ИРИ, Тегеран сохраняет общественно-политическую и социально-экономическую стабильность.

Вряд ли можно рассчитывать на свержение власти в Тегеране в результате выступления студентов. Основная часть населения ИРИ поддерживает власть, а прозападная интеллигенция составляет меньшинство. Не оправдаются надежды и на предательство части иранского генералитета. В отличие от Ливии и Ирака, в ИРИ военная элита преданна иранскому духовенству. В ИРИ существуют фактически две армии – собственно ВС и Корпус стражей исламской революции (КСИР), который также включает в себя все виды ВС и очень боеспособные подразделения.

Следует также учитывать, что в ИРИ готовятся к ориентированной на длительную перспективу программе взаимодополняющих комплексных мер по противостоянию, как попыткам организовать массовые выступления, так и попыткам подрыва целостности и стабильности иранского общества. Притом что за годы изоляции и санкций

Тегеран разработал и внедрил многофакторную экономическую систему, и сегодня экономика ИРИ лишь на 20% зависит от внешних воздействий. К примеру, запрет на использование доллара США на внутреннем рынке Тегеран компенсировал конвертацией риала в евро, турецкую лиру и российский рубль.

Однако высокая зависимость иранской экономики от экспорта нефти на фоне американского удара по этой сфере может быть очень чувствительным для Тегерана со всеми вытекающими последствиями.

Выводы

Во-первых, если Тегеран выйдет из соглашения, то Вашингтон объявит о законном праве атаковать ИРИ. Поэтому Тегеран не выйдет из СВПД. ФРГ, Франция и Великобритания игнорируют угрозы Вашингтона, который пообещал, что транзакции, проводимые через создаваемый ЕС специальный целевой финансовый механизм (SPV) по ИРИ, также будут целью санкций США. Как следствие европейской политики по ИРИ – давление США и их союзников на Тегеран в широком смысле ослабляется, т.к. иранская сторона получает возможность для политико-дипломатического маневрирования. Для Тегерана это благоприятная возможность получить дополнитель-

ные инвестиции и рынки сбыта в Европе.

В случае дальнейшей деградации условий СВПД, Тегеран также может от нее отказаться. Тегеран опасается, что под давлением США страны – члены ЕС и ряд других государств сократят закупки иранской нефти. Европа является вторым торгово-экономическим партнером ИРИ после КНР. Европейские страны покупают 40% экспортируемой Тегераном нефти. В этом случае в регионе Ближнего Востока с единственной неофициальной ядерной державой – Израилем, начнется процесс неконтролируемого развития ядерных программ не только ИРИ, но и КСА, Египта и ряда других стран. Поэтому многое зависит от ЕС и позиции европейских стран в отношении экономических санкций против ИРИ и реализации военного сценария.

Во-вторых, ужесточение антииранских санкций вряд ли возможно сегодня, т.к. у США пока нет широкой поддержки со стороны международного сообщества. Поэтому США оказались перед выбором: либо самостоятельно наращивать антииранские санкции, а также увеличить численность американских войск в регионе, что в конечном итоге привело бы к прямому столкновению с иранскими военными и их союзниками, либо сформировать широкую антииран-

В случае победы Д.Трампа на президентских выборах 2020 года возможен силовой вариант решения иранского вопроса. Тем более что советник по национальной безопасности США Д.Болтон еще в 2018 году поручил Пентагону подготовить план военных действий против ИРИ

скую коалицию. Притом что США фактически задействованы в боевых действиях на территории трех стран: ИРА, Ирак и САР. При этом в Вашингтоне учитывают, что в САР проиранским силам оказывают военно-техническую помощь РФ, а также члены «шиитской оси» - Дамаск, ливанская «Хезболла» и проиранские группировки САР и Ирака.

В-третьих, США будут стремиться добиться подписания американо-европейского договора. Возобновление Вашингтоном санкционного режима против ИРИ не в силах кардинально изменить ситуацию вокруг Тегерана, т.к. США не имеют достаточную поддержку со стороны международного сообщества. ЕС заявил, что Брюссель будет соблюдать ядерное соглашение с ИРИ до тех пор, пока Тегеран будет продолжать выполнять свои условия. Кроме того, Брюссель пытается создать специальный механизм для оплаты расчетов с Тегераном. Этот механизм должен обойти торговую систему SWIFT и будет способствовать оплате сделок между ЕС и ИРИ, исключая контроль США. На этом фоне Тегеран занят решением непростых экономических задач, связанных с реанимацией иранской стратегии «Экономика сопротивления» из-за новых санкций США.

В случае победы Д.Трампа на президентских выборах 2020 года

возможен силовой вариант решения иранского вопроса. Тем более что советник по национальной безопасности США Д.Болтон еще в 2018 году поручил Пентагону подготовить план военных действий против ИРИ.

Однако основные события накануне силового давления США и их союзников по коалиции на ИРИ развернутся в Ираке. С одной стороны, Тегеран через проиранские политические силы будет оказывать давление на Вашингтон с целью вывода американских войск из Ирака, а с другой, Вашингтон намерен противостоять требованию Багдада о выводе войск США. Потеря военного плацдарма в Ираке минимизирует способность США выдавить ИРИ из Ливана, САР, Йемена и Ирака.

В-четвертых, соседи ИРИ – Азербайджан, Турция, Афганистан, Пакистан, Ирак, Армения и военно-политический союзник официального Тегерана в САР – РФ не приемлют силового варианта в отношении Тегерана, поскольку не заинтересованы в дестабилизации общественно-политической ситуации в соседней стране на фоне известных событий в Ираке, САР, Ливии, Афганистане и Йемене. Очевидно, что ухудшение военно-политической ситуации в ИРИ приведет, в том числе, и к росту курдского сепаратизма в ИРИ, что лишь усилит позиции

иракских, сирийских и турецких курдов. В свою очередь официальная Москва заинтересована в продолжении текущей политики официальных властей ИРИ в САР. В противном случае официальный Дамаск не устоит на ТВД без наземных шиитских вооруженных формирований.

В-пятых, официальные власти ИРИ усилят экономические реформы в стране, в том числе, и с участием Турции, ряда европейских стран (в первую очередь, ФРГ и Франции), КНР. Кроме того, официальный Тегеран усилит региональную торгово-экономическую политику, что отвечает национальным интересам всех Прикаспийских стран. Более того, помощь РФ и КНР иранской стороне может оказаться решающей при решении таких задач, как развитие энергетической и транспортной инфраструктуры страны, включая железнодорожную систему ИРИ.

В-шестых, вероятно, официальные власти ИРИ попытаются в сжатые сроки найти баланс между текущей внешней политикой в регионе Ближнего и Среднего Востока и социально-экономической политикой в стране на фоне возможного выхода США из СВПД. Очевидно, что высшее руководство ИРИ предпримет определенные шаги в направлении очистки правящих элит от раскольников. В

противном случае события конца декабря 2017 года и начала января 2018 года повторятся со всеми вытекающими негативными для официальных властей ИРИ политическими последствиями.

В-седьмых, ситуация в Персидском заливе будет балансировать на грани войны, но крупномасштабный конфликт между ИРИ и США в ближайшее время маловероятен. Для этого США и их союзники должны иметь не менее 600-тысячный воинский контингент с целью проведения наземной операции на иранской территории. В противном случае США не смогут принудить Тегеран к подписанию соглашения на американских условиях.

Вместе с тем, официальный Тегеран при условии учета национальных и региональных интересов ИРИ в САР, Ираке и Ливане может пойти на приемлемую сделку с США. Дело в том, что официальный Тегеран в условиях известных социально-экономических проблем в ИРИ и на фоне новых жестких санкций США не в силах вести одновременно две гибридные войны в Йемене и САР. ИРИ и США не в силах добиться реализации своих геополитических и геэкономических интересов в полном объеме.

Однако Тегеран не станет вести переговоры с США по следующим вопросам: внутривосточное

устройство ИРИ и политический режим в Тегеране; военно-техническое сотрудничество с САР и Ираком; ракетная программа ИРИ и другие меры иранской стороны, непосредственно связанные с обороной и безопасностью страны. Но для этого потребуется учет ин-

тересов и Израиля, и Саудовской Аравии.

Материал подготовлен в рамках проекта Южнокавказского филиала Центра исследований армии, конверсии и разоружения («ЦИАКР-Южный Кавказ»)

Новый закон о национальной безопасности. Неоправданная потребность



*Анатолий Герасимов,
кандидат технических наук,
старший научный сотрудник*

Уже давно сложившиеся характеристики законодательного поля оборонной сферы, такие как чрезмерность объема, недостаточная осмысленность и нечеткость законодательных решений, нарушение иерархии документов и т.п., оговоренные экспертами, побуждала необходимость его комплексного усовершенствования. Такая задача столь же дано поставлена на самом высоком государственном уровне. И хотя она так и осталась на постановочном уровне (выраженном скорее, как пожелание – без обозначения ответственного субъекта, срока и т.д.), все же (по умолчанию) подразумевала в развитии этого поля как минимум не допущение

новых недостатков, правовых неувязок и «подвешенных» вопросов, а также необходимость обоснованности принимаемых законодательных решений, их преемственности с вышестоящими по иерархии документами, надлежащего раскрытия релевантных вопросов, прежде всего структуры и механизма управления их реализации, четкости разделения функций, задач, контроля и ответственности надлежащих субъектов и т.п.

В решении такой задачи новой Стратегией национальной безопасности (Стратегией) предусмотрено принятие закона про внесение изменений в действующий закон «Про основы национальной безопасности

Украины», который должен был закрыть важные «висящие» вопросы в рассматриваемой сфере, а именно: механизма руководства, нормирования состава и структуры сектора безопасности и обороны (СБО), системы управления, координации и взаимодействия его органов. Стратегией также предусмотрена необходимость централизованного управления СБО; согласования концепций (программ) реформирования и развития органов СБО и ОПК; усовершенствования системы стратегического планирования; бюджетной политики; демократического гражданского контроля (ДГК) над органами СБО и др.

1. Необходимость (целесообразность) принятия нового закона.

Строго говоря, мнение о том, что «старый закон был достаточно взвешен и сбалансирован» [1], уже исходя из необходимых его изменений, предписанных Стратегией, представляется не состоятельным. Но правка самой постановки задачи: изменения действующего закона «Про основы НБ» (несмотря на статус документа – обязательного для исполнения) в той же мере – спорной. Особенно исходя из полученного соответствия нового закона требованиям комплексного усовершенствования законодательства оборонной сферы, его содержания и качества.

Аргументация необходимости принятия нового закона его автором основывалась на следующих «серьезных недостатках» старого.

Согласно пояснительной записке к законопроекту, закон «Об основах национальной безопасности Украины» (старая редакция) недостаточно четко определяет сферу национальной безопасности (НБ): «как угрозы национальной безопасности закреплены различные негативные факторы развития общества и государства, несмотря на то, что их преодоление не может быть обеспечено деятельностью органов сектора безопасности». Но как-то плохо воспринимается немощность государственных органов в отношении негативных факторов развития общества. И с каких пор угрозам предоставляется статус выборочных, когда плохие из них не принимаются во внимание. В этом же контексте экспертами отмечается ограниченность законопроекта только сектором обороны и безопасности [2].

Там же в записке отмечается, что «закрепление на законодательном уровне перечня угроз национальной безопасности и меры реагирования на них не отвечают практикам государств-членов Европейского Союза и НАТО, затрудняет определение приоритетов государственной политики в сфере национальной безопасности и своевременную реакцию на изменения

ситуации с безопасностью». Но с какой стати перечень угроз, всегда являющийся в европейской практике основанием для определения должного противодействия и соответственных приоритетов, стал не нужным и даже препятствием в государственной политике НБ?

Также автор законопроекта указывает на отсутствие в действующем законе четкого разграничения полномочий государственных органов, что усложняет их межведомственную координацию. Последний фактор безусловно важен, но чем конкретно достигается преимущество нового закона, не совсем понятно. В преамбуле нового закона (вполне определенно задающей его тональность) объявляется, что им «определяются и разграничиваются полномочия государственных органов в сфере НБ и обороны». Но, вообще говоря, эти полномочия уже прописаны в конституции Украины, в профильных законах и Регламентах, а также в Концепции развития СБО. Новый закон просто повторяют эти документы. Например, полномочия Президента – «в соответствии с Конституцией», СНБО – «в соответствии с Конституцией и профильным законом», Верховной рады – «с Конституцией и Регламентом» и т.д. (Ст.5). Даже контроль за соблюдением законодательства в сфере гражданского контроля – «в порядке, определен-

ной Конституцией и законами Украины» (Ст.10). То же и по части руководства (Ст.13). Чем обеспечивается устранение «сложностей межведомственной координации» не ясно.

В преамбуле также анонсируется «создания новым законом основы интеграции политики и процедур органов государственной власти». Но что это и как не понятно, а в тексте не разъясняется.

Особую исключительность нового закона являет представление в преамбуле «внедрения всеобъемлющего (!) подхода к планированию» в рассматриваемой сфере, к тому же «обеспечивающего ДГК». Вот только разъяснению этой «всеобъемлемости», по понятным причинам, не нашлось места в тексте закона. А с «обеспечением ДГК» – полное недоумение.

Некоторые эксперты выделяют следующие достоинства нового закона.

Закон позволяет начать широкомасштабную реформу и реальный переход украинской армии на стандарты НАТО [3,1]. Но, с позволения сказать, широкомасштабная (шире не бывает) реформа уже идет – в соответствии с Стратегическим оборонным бюллетенем (СОБ). Получается, что авторы не признает оную? Как широкомасштабную или вообще? И считают имеющиеся достижения украинской армии, например в овладении

стандартами НАТО, не «реальными»? Тогда не понятно чем обеспечивается и отличается от «реального» переход, запланированный в СОБ, и достижения министерства обороны в этом направлении. Кстати, плохо воспринимаемые западными специалистами [4].

Новый закон обеспечивает введение эффективного планирования на всех уровнях (это по видимому относится к «всеобъемлющему» планированию). По мнению [5], это «диковинка для Украины и ее оборонного бюджета - планирование на основе возможностей». Подразумевает «максимально эффективное использование имеющихся средств и разумную иерархию приоритетов. Так думают и планируют в НАТО, и Украину учат иностранные советники». А что, в Украине думают по иному? – Вряд ли. Вот только о «введении такого эффективного планирования» говорится давно, но результатов не видно. Впрочем, как и результатов не на основе возможностей. И причина давно и всем (за редким исключением) известна – вспомните «квартет» дедушки Крылова. И еще вопрос: преемственности со Стратегией по части программно-целевого планирования (подхода), которое удивительно, но тоже основывается на максимально эффективном использовании бюджетных средств и разумной

иерархии приоритетов. Но по видимому с более жесткой (и менее удобной) регламентацией.

Закон вводит «централизацию всех сил обороны (СО) и четкое распределение функций и задач подразделений» [6]. Исходя из сути централизации, надо понимать, что новый закон, как минимум обозначает единый центр подчинения (управления) «всех ведомственных подразделений СО» и устраняет т. о. «серьезные проблемы, связанные с этим фактором [7]. Но, если здесь подразумевается Министерство обороны, которое безуспешно имитирует решение этой задачи в рамках СОБ, то это не решение вопроса, а довольно старые «грабли». Если подразумевается СНБО, то он по факту не является централизованным органом управления СБО. Уже хотя бы потому, что что он «заслушивает» отчет о результатах выполнения той же Стратегии, СОБ только раз в год. «Заслушивать», вообще говоря, может даже дед на печи, тем более раз в год. Эффективность такого «вмешательства» теоретически не совместима с понятием управления (контроля) и давно известна.

«Главной новизной» нового закона некоторые эксперты считают разделение должностей главнокомандующего вооруженных сил и начальника генерального штаба [6]. Хотя в видении других экспертов, вопреки стандартам НАТО, в

законопроекте Министерство обороны Украины остается органом военного управления. Но, согласно этому же законопроекту, оно должно возглавляться гражданским лицом. Поэтому министр обороны, как член Кабинета Министров, гражданское лицо и руководитель органа исполнительной власти не может быть подчиненным Президенту как Верховному Главнокомандующему вооруженных сил, как и не может осуществлять оперативное руководство их применением [2].

И совсем никудышными представляются достоинства нового закона, связанные с ДГК, которому посвящен целый раздел. То же надуманное «существенное нововведение - внедрение его над СБО со стороны Парламента и общественности» - как по части «внедрения», так и по субъектам контроля (известным по прежнему закону). Или абсурдное представление демократического контроля, где «гражданский министр обороны должен стать его элементом вместе с органами государственной власти...» (гражданских министров обороны и кем они должны были быть... мы уже проходили). Или «автоматичность» демократичности контроля, заложенная в праве выбора тех, кто будет напрямую осуществлять этот контроль. Или ограничение объектов ДГК только вооруженными силами и военными формированиями [1].

Все это вызывает вопрос наличия необходимого уровня профессионализма у разработчиков нового закона и информированности их о реальном состоянии вопроса как в практическом, так и в теоретическом плане. В первый из них вполне закономерно вписывается отчет министерства обороны об уже успешном внедрении ДГК [8]. Похоже разработчики нового закона не знали об этом «достижении». Или, опираясь на приобретенный опыт, просто посчитали его неправдой? - Скорее не страдали озабоченностью по этому поводу. Как и по части «введения эффективного планирования» - серьезной доработки включаемого в новый закон «старого» закона про ДГК, узаконивания государственного содействия образованию самого субъекта такого контроля и т.п..

В теоретическом плане диагноз давно известен - неприятие силовыми структурами и их руководством необходимости и сути ДГК. Прежде всего таких его базовых элементов, как ответственность гражданского правительства за эффективность СО и подотчетность гражданской власти и СО обществу. Отсюда и идет всяческая маскировка его «достижений».

Поэтому при давно апробированных и общеизвестных критериях эффективности ДГК [9,10] определяют его одной из приори-

тетных целей международной помощи Украине и разъясняют его азы на уровне международных конференций [11]: про ключевую, но недостаточно эффективную роль Парламента, обеспечивающего ДГК над системой государственного управления и СБО; про необходимость четкого законодательного обеспечения этого процесса, в том числе прописанных рабочих процедур его осуществления; тривиальную необходимость внешнего контроля объектов управления – министерства обороны и др. (без которого внутреннего контроля не будет); необходимость решения проблемы профессионализма контролирующих органов (и не только); необходимость наличия реального и жизнеспособного субъекта демократического (не государственного – административного) контроля, который при осознании собственных интересов (отличных в том числе от собственных интересов «гражданского министра обороны и других органов государственной власти») имеет возможность внедрять их в публичную политику и контролировать их выполнение (гражданское общество Украины пока не стало таковым).

Поэтому Верховная Рада законодательно осуществляет парламентский контроль, где «КМУ, Служба безопасности, управление

государственной охраны ежегодно (то есть раз в год) подают ей письменные отчеты про деятельность составляющих СБО. А с целью систематического (!) информирования общества про деятельность этого сектора, обеспечения обоснованности решений государственных органов по вопросам безопасности и состояния выполнения мероприятий развития сектора, периодически, но не чаще, чем раз в три года (!) органами СБО выпускаются «Белые книги» или другие документы. - О какой эффективности здесь может вестись речь?

Поэтому в основах ДГК (Ст.4), например «прозрачность» касается только финансовой информации... с целью эффективного использования финансовых ресурсов», которое одновременно является и «предметом» контроля. Красочные реалии этой «эффективности» широко известны. Правда не всем известно «успешное внедрение основ ДГК».

В общем плане справедливо отмечается, что с новым законом опоздали [1]. «Действительно возникла путаница, ведь мы поставили телегу впереди коня. Была концепция от Министерства обороны, был Стратегический бюллетень, который уже является дорожной картой по осуществлению реформ согласно стандартам НАТО...». Как водится: «хотели как лучше...».

2. Качество закона.

Оценки этого плана экспертами весьма различны. С одной стороны, «соответствие лучшим стандартам» [12], «стандартизация законов» [1], «закон о том, как надо было три года назад реформировать СБО, если бы министерство обороны могло и хотело» [2].

С «соответствием» явный перебор - с учетом всего вышесказанного, и «других» мнений, в том числе послов США, Великобритании, Франции и ЕС о том, что новый закон не решает необходимые базовые вопросы, того же гражданского контроля, бюджета и т.д. [12]. По поводу «хотения и возможности министерства обороны» - принципиальная ошибка: даже если бы и хотело, - не тот уровень. Тем более при спорной его компетенции в вопросах управления и имеющимся печальном опыте.

Особый вес позиции одобрения придавался участием в разработке закона экспертов НАТО [2]. До того, что «каждое слово согласовывалось с западными партнерами». Такое, правда без «каждого слова...», мы тоже уже проходили, например, в предыдущей разработке СОБ и его «успехе». К тому же, как было отмечено выше, у этого контекста есть не менее яркая обратная сторона.

Палитра другой точки зрения на новый закон явно побогаче.

«Закон чрезвычайно «сырой и ни о чем». Как с точки зрения пра-

ва, так и с точки зрения собственно национальной безопасности» [13,2]; «повторяет один в один положения уже действующих законов ...миксует уже ранее установленные нормы», представляет собой «сборник политических лозунгов», намного ухудшают возможность управления в сфере обороны и НБ, сужает нормы общественного контроля [1]; является шаг назад в усовершенствовании законодательства [6]: не отвечает требованиям комплексного подхода, не исправляет недостатки включаемых в него законов, не согласовывает положения как в рамках самого закона, так и с другими нормативно-правовыми актами, вносит новые недостатки [2]; размывает ответственность в СБО [12]. Потому и принимали его, как всегда, со скандалами и обвинениями [14].

И еще. Закон, в отличие от предыдущего, не содержит такого понятия, как объекты НБ (определяемые национальными интересами (ценностями)) [2]. Что вообще говоря доводит до абсурда само представление системы обеспечения (управления) этой безопасности. При том, что негативные факторы развития общества признаны угрозой НБ. А государственная политика в сфере НБ и обороны направлена на защиту человека и гражданина, общества, государства и территории (Ст.3). Но в

«фундаментальных национальных интересах» первая половина из них отсутствует. «Оптимизированы» (сокращены) и другие интересы, в том числе «развитие духовных ценностей, моральных основ, интеллектуального потенциала народа, создание условий для расширенного воспроизводства населения» и т.п. Но есть развитие гражданского общества, оставленного в одиночестве (в Ст.3) – без какого либо дальнейшего упоминания.

К существенным недостаткам нового закона украинские эксперты причисляют несоответствие европейским практикам и НАТО отсутствию, закрепленного на законодательном уровне перечня угроз и мер реагирования на них [2]. В оценке бывшего главы Службы безопасности Украины особо отмечается, что парламент отдал контролирующие функции за почти всеми государственными органами в СБО. В законе остался для них только ежегодный письменный отчет в парламент. Что значительно суживает парламентский контроль. Сужаются и нормы общественного контроля, который ограничивается лишь участием в обсуждении отдельных вопросов. В то время как в европейских нормах — это возможность контролировать законность деятельности всех правоохранительных органов и органов безопасности.

В рассматриваемом контексте следует выделить и нарушение пре-

емственности со Стратегией, начиная с пересмотра задачи относительно нового закона; игнорирования ее приоритетов в рассматриваемой сфере и ключевых заданий, в том числе касающихся концепции сдерживания, приоритета качественных характеристик и оснащения СО современным вооружением, централизованного управления, совершенствования бюджетной политики; неоправданной подмены понятий, например, программно-целевого планирования на «всеобъемлющий подход» и др., а также положений, связанных с определением механизма руководства в сфере НБО (опирающегося на категорию ответственности), нормированием структуры сектора безопасности, системы управления.

Новый закон ставит множество вопросов и по соотношению с СОБ и текущей реформой оборонной сферы – вплоть до противоречий с ними и не принятия во внимание достижений в данном процессе. При этом, по мнению секретаря СНБО (организации разработчика), новый закон реализует идеи, заложенные в ...СОБ [14]. (Прямо сказать, своеобразный ход рассуждений).

В контексте качества нового закона нельзя не выделить старую болезнь украинского законодательства, отмечаемую еще в 90-х годах Д. Шерром, - глубокую («как пропасть») оторванность от практики.

К типовым примерам относится по сути весь раздел 3, посвященный ДГК. Как и причисление его в Ст.3 к основным принципам государственной политики. Как и «укомплектованность органов СБО современным ВВТ» (просто проигнорированная в СОБ); «эффективность использования бюджетных средств»; системность и согласованность, как принципов планирования. Даже «осуществление контроля за выполнением решений СНБО его секретарем» (Ст.5). - Если бы осуществлял, то обеспечил бы изначально «разработку показателей НБ» (решение СНБО) и реформа обороны (в соответствии с СОБ) имела бы реальное содержание и шанс на эффективность. И т.п., и т.п.

Сопутствующим всем этим и другим ложным «эффективностям» фактором является отсутствие в новом законе (как и во всем законодательном поле), понятия ответственности (нет там такого слова). Неприятие его превышает здравый смысл и непреложность в управляемых системах. На что уже открыто указывают наши европейские партнеры [15].

К особому выражению качества нового закона в части «принципов системности и своевременности всеобъемлющего планирования» (Ст.25) нельзя не отнести предусмотренную им (надо сказать, не впервые) разработку, взамен дей-

ствующей Военной доктрины, Стратегии военной безопасности, которая определяет в том числе «перспективную модель организации обороны» (!) и является основой для разработки СОБ. Надо понимать нового. - Комментарии, как говорится, излишни.

Следует отметить и некоторую нестыковку причастности к принятию нового закона иностранных партнеров. С одной стороны представляется активное участие в разработке и серьезная поддержка нового закона, «который должен обеспечить прочную правовую основу для реформы оборонной сферы, поддержания безопасности и демократии в Украине» (чем признается отсутствие таковой в настоящее время [13]); признание, в том числе в письменном обращении представителей Евросоюза, США и НАТО к руководству Украины, поддержки законопроекта, который соответствует европейским и евроатлантическим стандартам и принципам» [2,16]. Сговорками, правда, такой возможности - только с внедрением демократического гражданского и внутреннего контроля. А также отсутствия гарантии, что закон сможет хоть немного снизить уровень коррупции в оборонном секторе.

Вызывала удивление и определенная поспешность, с которой наши иностранные партнеры (в

лице министра обороны США) призывали принять новый закон [9]. Она породила вполне уместный вопрос: а читал ли документ господин министр обороны США.

С другой стороны, все это плохо согласуется с приведенными результатами анализа нового документа и «последующим» письмом послов США, Великобритании, Франции и ЕС, в котором выражается удивление в том, что закон не решает требуемых базовых вопросов [12]. Здесь уместна ремарка одного из иностранных специалистов-советников о том, что в сфере обороны фигурирует «бесперывная неправда», касающаяся в том числе стандартов НАТО [17].

3. Правовые основы управления.

Исходя из главного предназначения закона о национальной безопасности – «правильного» законодательного нормирования управления процессом ее обеспечения, один из главных минусов нового закона (и не только его) определяет не достаточно глубокое восприятие его разработчиками базовых основ теории управления. Без которых процесс обеспечения НБ превращается в бутафорию и словесные упражнения. Речь идет прежде всего о четко обозначенной структуре – с органом управления (не «координации», и понятно – «централизованного»), исполнительным органом, объектом управ-

ления и механизмом их взаимодействия, включающей систему обратной связи (контроля), ответственно (!) оперирующими реальными и конкретными параметрами поставленной этой системе цели (к таковой не относится, например, «обеспечение обороноспособности»). Конкретность параметров обеспечивает возможность их измерения и контроля. При этом разница между текущими и заданными их значениями служит основой для принятия соответствующих управленческих решений, направленных на устранение этой разницы. При необходимости – привлечение к ответственности за плохой ход дела соответствующих исполнителей (не предусмотренной законом - см. выше). Вполне понятна в этом плане несостоятельность оценки процесса, то есть его контроля, только «раз в году», как это установлено в законе (как и загадочность такой нормы: почему раз в году, а не пять или восемь).

Сложные объекты управления (коим является и НБ) обычно требуют специальной разработки адекватных результативных показателей их состояния, служащих основой для контроля и управления. К ним предъявляются требования, соответствующие целям управленческой категории. Прежде всего конкретности, измеряемости, достижимости и хронометриро-

ванности [18]. В административно-управленческих стандартах НАТО этого плана фигурируют четко обозначенные критерии оценки поставленных целей и результатов, обеспечивающие прозрачность, понятные и удобные для реализации и контроля условия, а также защиту от вольных – субъективных решений и действий [19].

Соответствующая задача была предусмотрена СНБО при утверждении новой Стратегии. Но на том совет посчитал свою задачу выполненной. И, как водится, она так и осталась на постановочном уровне (уже вычищена в новом представлении соответствующего решения СНБО). – Наглядный пример «координации государственных органов». Результат отсутствия опоры действенного контроля и управления в целом не заставил себя ждать.... Здесь напрашивается мысль о том, что исходное осознание бессмысленности «управления» без конкретики его показателей, должно было выдвинуть первостепенной задачей все-таки разработку таковых. А новый закон вполне мог бы подождать. Тем более в таком качестве.

Эти положения сформулированы еще Н. Винером [20] и, естественно, приняты стандартами НАТО. И приближение к ним надо начинать с изучения азов управления. Не понимание или неприятие этого не компенсируют, по мнению

иностранных экспертов, «даже пять звездочек на погонах» [15].

О всем том давно толкуют и украинские эксперты, и иностранные партнеры, в том числе и на международных конференциях, но эти основы не удостоиваются внимания творцов законов и других нормативно-правовых актов. В новом законе они изобретают «новую архитектуру системы управления СБО» [2]. В которой «управление» происходит «один раз в год» и непонятно кем конкретно осуществляется. Ибо новый закон пренебрегая понятием и смыслом централизованного управления (заданного Стратегией), оставил открытым вопрос об органе управления в государственной системе обеспечения НБ. В которой, по мнению экспертов, намного меньшая возможность управления в сфере обороны, чем у трех упраздненных законов [1,12].

В подтверждении вышесказанного можно отметить следующие моменты. Закон (Ст.12) определяет состав СБО (очередной его вариант), в который входят МО, ВС, ... Аппарат СНБО и т.д. Следует однако напомнить, что состав представляет простой перечень органов (составляющих). В то время как СБО, как система обеспечения НБ, по всем признакам претендует на категорию структуры. Последняя включает в том числе орган управления, систему обратной связи

(контроля), систему связи и взаимодействия ее органов. И, согласно Стратегии, закон «Про основы НБ» должен определять структуру и состав. Кроме того - механизм руководства, систему управления, координации его органов.

Механизма руководства всегда не хватало в оборонном законодательстве Украины. И новый закон – не исключение. Система управления безусловно подразумевает наличие органа управления («централизованного») – см. выше. Но в Ст.12 его нет. Аппарат СНБО таким не является. Президента и СНБО в этом составе нет. Хотя, в соответствии со Ст.15, Президент осуществляет руководство в сфере НБ. А СНБО, согласно Ст.14, осуществляет «координацию» (т.е. согласование) в сфере НБ. Что под этим понимается не всем понятно. Тем более, что, в соответствии с той же статьей, эта самая координация (органов исполнительной власти) осуществляется только в условиях военного или чрезвычайного состояния, в особый период, а также в случае возникновения кризисных ситуаций. А что же в мирное время?

Вывод

По целому комплексу показателей новый закон «Про национальную безопасность Украины» не состоятелен. В плане комплексного усовершенствования

законодательства оборонной сферы – вреден.

ЛИТЕРАТУРА

1. Капсамун И., Торба В. Запоздалый, но необходимый // «День» №110-111, 2018.

2. (Не)публичный контроль и стандарты НАТО: что стоит знать о новом законе о нацбезопасности. 2 марта 2018. 4037.

3. Тимчук розповів, чому закон про нацбезпеку потрібен Україні, як повітря // Сьогодні, 20.06.2018.

4. Маронкова Б. ОБОРОННІ ТА НЕВІЙСЬКОВІ АСПЕКТИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА-НАТО. Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України. Матеріали дев'ятої міжнародної конференції «Реформи сектору безпеки України: здобутки, уроки та плани на перспективу» 10-11 жовтня 2017р., Київ., С.17-19.

5. Сампан И. В Верховной Раде за основу принят президентский законопроект №8068 о национальной безопасности // Журналист, 112. ua. 05.04.2018.

6. Шрамович В. Что изменит закон о нацбезопасности // BBC News 21.06 2018.

7. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К.: НАЦІОНАЛЬНИЙ інститут стратегічних досліджень. 2017.-927 с.

8. «Сплановані на 2015 рік заходи реформ виконані майже на 100%»- Міністр оборони України генерал армії Степан Полторак».- Министерство оборони України. Народна Рада новости.

9. Донелли К, Грин Д. Принципы современного военного строительства в украинском контексте// Зеркало недели. 9-15 августа 2005.

10. Герасимов А.П. Підхід до проблеми громадянського контролю над оборонною сферою України з позицій теорії управління // Стратегічна панорама. – 2002. – №4. – С.122–134.

11. Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України. Матеріали дев'ятої міжнародної конференції «Реформи сектору безпеки України: здобутки, уроки та плани на перспективу» 10-11 жовтня 2017р., Київ.

12. Смешко И.: «Если профессионалы не будут заниматься политикой, эта так называемая элита разрушит государство»//День №56-57, 29.03.2018.

13. Новицкий Г. Что нужно знать, прежде чем голосовать за закона «О национальной безопасности Украины» № 8068// НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ. POSTED BY: GALAT, 12.03.2018.

14. Александров Е. Новый передел, разрушенная техника и разложение ВСУ: в Киеве рассказали о последствиях подписания Поро-

шенко закона о нацбезопасности// Новостное агентство Харьков, 25.06.2018.

15. Флурі Ф. Нагляд і реформування розвідки та оборони: кращі практики та довідковий матеріал. Матеріалі другої міжнародної конференції «Урядування в сектори безпеки: роль демократичних інститутів і кращі міжнародні практики». Київ. 16-17 березня, 2016 р.-С.54-56.

16. Законопроект «О национальной безопасности Украины» в полной мере учитывает наши пожелания и стандарты –представители США, и НАТО// ЦЕНЗОР НЕТ, 18.06.18.

17. Экс-радник НГШ Н .Хазін: «Українське керівництво і командування ЗСУ не здатні здійснити необхідні оборонні реформи». https://censornet.ua/resonance/3050529/eksradnik_nghsh_natan_hasn.

18. Телелим В.М., Пунда Ю.В., Косевцов В.А. Погляди на організацію процесу управління підготовкою держави до оборони // Стратегічна панорама, – 2015. – №1. – С21-27.

19. Сунгуровский М. Демократичний контроль у структурі процесу формування та реалізації державної політики забезпечення національної безпеки. Матеріалі другої міжнародної конференції «Урядування в секторі безпеки: роль демокра-

тичних інститутів і кращі міжнародні практики». Київ. 16-17 березня, 2016 р. -С.26-34.

20. Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине. – М.: Радио, - 1968. – 326 с.